

Editorial

El Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur: Un enorme desafío para el aceite de palma colombiano

El modelo de apertura económica, que Colombia eligió desde finales de la década del ochenta como plataforma de crecimiento y de integración con la economía mundial, ha representado importantes desafíos para los productores nacionales en materia de comercio internacional.

Por esta vía se han conducido los esfuerzos para avanzar en las negociaciones de acuerdos de libre comercio con distintos bloques económicos y países. De hecho, en la actualidad se están realizando varias negociaciones en forma simultánea, como la del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), la consolidación de la Unión Aduanera Andina y la Ronda Doha de la OMC, y existe el interés de iniciar en el corto plazo un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

Especial importancia para los palmicultores colombianos tiene la firma en diciembre de 2003 del Acuerdo de Complementación Económica entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), debido a que el aceite de palma nacional estará expuesto a una mayor y cada vez más dura competencia de los aceites de soya y de girasol producidos por los países miembros del bloque sureño, en especial Argentina, Brasil y Paraguay.

A partir de este año, nuestro producto estará enfrentado, en un escenario de libre mercado, al Goliat que representan las naciones del Mercosur, unas de las más competitivas del mundo en la producción de semillas oleaginosas y aceites vegetales. Este nuevo escenario comercial requiere la conjunción estratégica de esfuerzos entre palmicultores, gremio y gobierno, para mejorar la competitividad del aceite de palma colombiano, reduciendo los costos de producción y, de esa manera, asegurar el desarrollo y sostenibilidad del sector palmero.

Para tener una idea del gigante Mercosur en el sector de oleaginosas, basta mencionar que en 2003 la producción de semillas oleaginosas de los cuatro países que lo conforman fue de 95.8 millones de toneladas, y en aceites y grasas, de 13,6 millones de toneladas. Tales cifras representan el 29,6 y el 11,1% respectivamente de la producción mundial de esos productos. Mientras tanto, en el mismo lapso Colombia produjo 233.000 toneladas de semillas oleaginosas y 622.000 toneladas de aceites y grasas, volúmenes que no superan en ningún caso el 0,5% de la producción mundial.

En cuanto al comercio de esos productos, el Mercosur participó en 2003 con el 45,5% de las exportaciones mundiales de semillas oleaginosas y con el 19,4% de las de aceites y grasas. Nuestro país, por su lado, exportó cerca de 204.000 toneladas de aceites y grasas en 2003.

representando tan sólo el 0,5% de las exportaciones mundiales.

Lo anterior evidencia claramente las enormes diferencias en proporciones y la asimetría en tamaño, escalas de producción, y comercio de semillas oleaginosas, aceites y grasas entre los países del Mercosur y Colombia.

Las negociaciones entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur habían empezado a mediados de 1997 y, tras su fracaso a principios de 1998, los países andinos adoptaron un esquema de integración comercial que, en primera instancia, dispuso la firma de Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), suscritos con Brasil en 1999 y con Argentina en 2000 y, en segunda instancia, determinó la creación de una Zona de Libre Comercio, cuya negociación fue retomada desde mediados de 2001 y finalmente se concretó en diciembre de 2003 con la suscripción del Acuerdo.

Es importante señalar que en desarrollo de los compromisos adquiridos, se establecieron cronogramas de desgravación arancelaria para todos los productos agrícolas e industriales en canastas de desgravación inmediata o a 6, 10, 12 y 15 años. En el caso de los productos que hacen parte del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), la desgravación sólo se aplicará sobre el arancel fijo, con lo cual se asegura la permanencia del mecanismo de estabilización durante y después del periodo de transición del Acuerdo. Vale mencionar que los productos de la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas que hacen parte del SAFD son considerados productos sensibles y, como tales, tendrán un periodo de desgravación lineal de 15 años sobre el arancel fijo.

Para salvaguardar la estructura productiva de los países del Mercosur y la CAN ante aumentos significativos en los volúmenes de las importaciones o caídas importantes en los precios de las mismas, debido a la eliminación de los aranceles, el Acuerdo estableció dos mecanismos: una Salvaguardia General y unas Medidas Especiales.

Vale la pena mencionar que el ámbito de productos sujetos a Medidas Especiales es reducido, sólo 57 de 154 productos que hacen parte del SAFD podrán aplicar esta medida y, en cuanto a su cobertura, únicamente podrá invocarse para el comercio recíproco entre los países andinos con Argentina y Brasil. Los productos de la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas que conforman ese limitado ámbito son: frijón y harina de soya, semilla de girasol, semilla de ajonjolí, aceites crudos y refinados de soya, girasol, palma, maíz, ajonjolí, aceites

hidrogenados vegetales, margarinas, mezclas de aceites, y tortas de soya y girasol. Estos productos conforman la canasta principal de la oferta de aceites y grasas del Mercosur.

En materia de Normas de Origen, se acordó que para que un producto que utilice materias primas importadas de terceros países se considere originario y beneficiario de las condiciones del programa de desgravación, debe ser obtenido a partir de la transformación de sus materias primas. En la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas, la mayoría de los productos debe cumplir la Norma de Origen General, con excepción de los aceites, crudos y refinados, de soya, palma, palmiste y coco, que deben cumplir con un Requisito Específico de Origen (REO). La exigencia de un REO para el comercio de esos aceites vegetales beneficia a Colombia, principal productor de aceite de palma en América, en la medida en que el REO exige que estos productos sean producidos totalmente en la región.

Las grandes escalas de producción han permitido que los países de Mercosur estén ganando cada vez más competitividad en la producción de las principales semillas oleaginosas y de los aceites vegetales, especialmente en lo que tiene que ver con el frijol y el aceite de soya. Estudios recientes demuestran que en los últimos años los costos de producción de Argentina y Brasil han disminuido de manera considerable y este hecho, junto con la fuerte demanda y los altos precios de estos productos en el mercado internacional, ha generado un fuerte incremento de sus siembras de frijol soya y de su capacidad de molienda.

Los bajos costos de producción del aceite de soya están asociados a varios factores: el uso de tecnologías como el *Roundup Ready* en Brasil y de semillas genéticamente modificadas en Argentina, que generan bajos costos de cultivo: menor uso de fertilizantes; facilidades para el control de malezas y bajos requerimientos de humedad. También han incidido las fuertes devaluaciones del peso argentino (60%) y del real brasileño (20%) frente al dólar, entre 2001 y 2002. lo mismo que el creciente compromiso de los sectores público y privado, por realizar grandes inversiones de capital dirigidas a mejorar las condiciones de logística y de transporte de las cosechas hacia las fabricas de molienda y los puertos.

En el caso de Brasil. Embrapa ha jugado un papel crucial en el incremento de la competitividad del sector de la soya. Fundada en 1973 como una entidad vinculada al Ministerio de Agricultura, ha tenido como misión promover la viabilidad y sostenibilidad y proveer soluciones para la agricultura brasileña a través de la investigación y la generación, adopción y transferencia de conocimiento y tecnología.

Así mismo, los grandes tamaños de operación, que cada vez más caracterizan a la agricultura brasileña, han permitido que los productores de soya logren las economías de escala que les permitan invertir en infraestructura física (puertos y vías, y en algunos casos supliendo el papel del Estado), en mecanización y en

investigación y tecnología, todo lo cual resulta en mayores eficiencias y en menores costos.

Estos factores han impulsado el crecimiento dinámico del área, rendimientos y producción de frijol soya en Brasil. Mientras en 1990 el área sembrada era inferior a 12 millones de hectáreas, en 2003 llegó a 18 millones de hectáreas, representando un crecimiento anual de 3,5%. Esto, junto con la importante investigación de Embrapa, que ha generado variedades de frijol soya con altos rendimientos, ha conducido a un Significativo incremento en la producción de frijol soya durante los últimos 14 años. En 1990, la producción de frijol soya era de 20.5 millones de toneladas, representando el 19% de la producción mundial; en 2003, la producción alcanzó más de 50 millones de toneladas, participando con el 26%. más de la cuarta parte del total.

Este fenómeno no sólo ha ocurrido en soya, sino también en otros sectores agrícolas y pecuarios como café, caña azúcar y ganado bovino, tanto que expertos en ciencias agrícolas expresan que si bien la revolución agrícola fue dominada por Estados Unidos en el siglo pasado, Brasil liderará la revolución agrícola del siglo XXI.

Por lo anterior, y aunque tradicionalmente el aceite de palma se ha considerado el de mayor competitividad en el ámbito mundial, en la actualidad se observa que el aceite de soya argentino y brasileño registra costos de producción inferiores a los obtenidos por el líder mundial en la producción de aceite de palma, como lo es Malasia. y bastante más bajos que Colombia.

La competencia a la que se expone la agroindustria de la palma de aceite nacional ante el libre ingreso de semillas oleaginosas, aceites y grasas de los países del Mercosur, es quizás uno de los retos más importantes que haya enfrentado este sector desde sus inicios como actividad productiva, a comienzos de los años 60. Por ende, el compromiso de todos los palmicultores con la mayor eficiencia, la adopción de las mejores prácticas de manejo del cultivo y de extracción de aceite, una mayor inversión en investigación y desarrollo de tecnología de punta y un manejo cada vez más empresarial del proceso productivo, debe ser total.

Por su parte, el Gobierno Nacional también debe comprometerse a liderar una política de competitividad integral. que disminuya el alto "costo país" que caracteriza el entorno de la actividad productiva en Colombia. Debe continuar mejorando la seguridad en las áreas rurales para que los productores y empresarios vuelvan a vivir en el campo, incrementar la inversión en infraestructura y logística, aumentar la cobertura en educación y salud. establecer condiciones de financiación acordes con los estándares internacionales y determinar reglas de juego claras y estables en materia tributaria. El cumplimiento de tales compromisos por el Estado y por los palmicultores y su agremiación, será la única garantía de que Colombia pueda enfrentar con alguna probabilidad de éxito los grandes desafíos que en materia de comercio internacional, conllevan las negociaciones de integración que se vienen llevando a cabo.

Editorial

The Free Trade Agreement with Mercosur: An enormous challenge for Colombian palm oil

The economic liberalization model that Colombia chose as a platform for promoting growth and integration with the world economy since the end of the 1980's has brought important challenges for national producers in the area of international trade.

In this context, the Colombian government has directed its efforts to achieve important headways in the negotiations of free-trade agreements with different economic blocs and countries. In fact, the government is presently carrying out a number of negotiations simultaneously, such as the Free Trade Area of the Americas (or ALCA, the acronym in Spanish), the consolidation of the Andean Customs Union (CAN) and the Doha Round of the WTO. Likewise, the government intends to initiate in the near future the negotiations for a Free Trade Agreement (TLC) with the United States.

Of particular importance to the Colombian oil palm sector was the signing in December 2003 of the Economic Complementary Agreement between the Andean Community of Nations (CAN) and the Common Market of the South (Mercosur). This agreement has important implications for the Colombian oil palm sector as it will engender an environment characterized by greater and more intense competition exposing domestic palm oil producers to soy and sunflower oils producers from the member countries of the southern bloc, especially Argentina, Brazil and Paraguay.

Beginning this year, the Colombian palm oil will have to compete face to face in a free market scenario with a Goliath, the perfect depiction for Mercosur countries especially in the area of oilseeds and vegetable oils production. This new trade environment requires the strategic collaboration among oil palm growers, the oil palm business and trade association and the Government to improve the competitiveness of the Colombian oil palm sector by reducing the cost of production, and through this, ensure the sustainable development of the oil palm sector.

To give a glimpse of how gigantic Mercosur is in the world's oilseeds, oils and fats market, it is worth mentioning that the total oilseed production during 2003 of the four countries making up the bloc was 95.8 million tons, and with respect to oils and fats, these countries combined produced a total of 13.6 million tons. These figures represent 29.6% and 11.1 %, respectively, of the total global production of these products. Meanwhile, during the same time period, Colombia produced merely 233,000 tons of oilseeds and 622,000 tons of oils and fats, accounting for less than 0.5% of the world's output of these products.

Similarly, Mercosur was responsible for 45.5% of world exports of oilseeds in 2003, and explained 19.4% of total exports of oils and fats during this period. Colombia, on the other hand, exported approximately 204,000 tons of oils and fats in 2003, explaining just 0.5% of global exports.

The above data clearly demonstrate the huge difference and the asymmetry in size, in production scales, and in trade in oilseeds, oils and fats of Mercosur and Colombia.

The negotiations between the Andean Community of Nations and Mercosur started in mid-1997. However, due to the failure to reach an agreement with Mercosur countries at the beginning of 1998, the Andean countries adopted a system of trade integration that led to the signing of Partial Trade Agreements (AAPs, acronym in Spanish) with Brazil in 1999 and with Argentina in 2000 and that determined the intention to create a Free-Trade Zone in the future. The negotiations to conform this free trade area between these two trading blocs were taken up again in mid-2001 and were finally completed in December 2003 with the signing of the CAN-Mercosur Agreement.

It is important to note that in order to implement the acquired commitments in the CAN-Mercosur trade agreement, schedules outlining the timetable for the reduction of customs duties for all agricultural and industrial products were established, according to the following liberalization program: immediate, or in timeframes of 6, 10, 12 and 15 years. In the case of products belonging to the Andean Community Price Band System (SAFP), it was agreed that the reduction in the rates of customs duties will only be applied to the fixed tariff level to ensure the existence of the stabilization mechanism through the application of the variable tariff system during and after the transitional period of the agreement. The oilseeds, oils and fats products that form part of the SAFP are considered sensitive products and, as such, they will follow a liberalization program characterized by the linear reduction of the fixed tariff for a period of 15 years, the longest timeframe established in the agreement.

TO protect the domestic industries of both member countries of Mercosur and CAN against significant increases in the volumes of imports or significant reductions in the prices of these products, which can cause, or which is likely to cause, serious injury to the industry, the CAN-Mercosur agreement established two mechanisms, as follows: the general and the special safeguard measures.

The group of products that can apply the special safeguard mechanism is very limited. Only 57 out of the total 154

commodities that comprise the SAFF are eligible to apply this measure. Likewise, this special safeguard measure can only be invoked in the reciprocal trade between the Andean countries and Argentina and Brazil. The products of the oilseeds, oils and fats chain that are included in this limited group are: soybeans and soy flour, sunflower seeds, sesame seeds, crude and refined soy, sunflower, palm, corn and sesame oils, hydrogenated vegetable oils, margarines, mixtures of oils, and soy and sunflower cakes. These goods make up the principal basket of the oils and fats produced in Mercosur.

With respect to the rules of origin, the CAN-Mercosur agreement established that in order for a product, which uses imported raw materials from third countries, to be granted origin and therefore to be eligible to enjoy the preferential tariff conditions of the agreement, such product must be obtained through the transformation of its raw materials. The majority of the products in the oilseeds, oils and fats chain must fulfill the general rules of origin, with the exception of crude and refined soy, palm, palm kernel and coconut oils, which must fulfill Specific Rules of Origin (REO, acronym in Spanish). The imposition of the specific rules of origin for these products benefits Colombia, which is the principal producer of palm oil in the Americas, since this rule requires that these products must be totally produced in the region.

It should be highlighted that the large-scale operations in Mercosur countries have allowed them to gain competitive edge in the production of the principal oilseeds and vegetable oils, especially of soybeans and soybean oil. Recent studies have shown that during the last years the production costs of Argentina and Brazil have decreased considerably and this phenomenon, together with the strong demand and high prices of these products in the world market, has generated a robust increase in the cultivation and milling of soybeans in these countries.

The low production costs of soybean oil in these countries can be attributed to a number of factors: the use of technologies such as the Roundup Ready in Brazil and of genetically modified seeds in Argentina, which do not only lower costs of production but also requires minimal use of fertilizers, further lowering input costs. In addition, these seeds have low moisture requirements and also allows for the easy control of weeds. Likewise, the large devaluations of the Argentine peso (60%) and of the Brazilian Real (20%) with respect to the U.S. dollar between 2001 and 2002, along with the growing commitment on the part of the government and the private sectors to make large capital investments aimed at improving the logistics and transport of crop harvests to mills and ports, have also contributed to the competitiveness of the Brazilian and Argentine soybean sectors.

In the case of Brazil, EMBRAPA has played a very crucial role in increasing the competitiveness of the soybean sector. Founded in 1973 as an attached agency to the Ministry of Agriculture, EMBRAPA has been given the mandate to provide solutions and promote the viability and sustainability of Brazilian agriculture through research, generation, adoption and transfer of knowledge and technology.

Likewise, the large scale operations, which are increasingly characterizing Brazilian agriculture today, have permitted Brazilian producers of soybean to achieve the economies of

scale necessary to invest in physical infrastructure (roads and ports, in some cases substituting the role of the State), in mechanization and in research and technology, all of which redound to greater efficiency and lower costs.

These factors led to the dynamic growth of area, yields and production of soybeans in Brazil. Whereas in 1990 the planted area was less than 12 million hectares, in 2003 it reached 18 million hectares, implying a 3.5% annual growth rate during this period. This, combined with the productive research of EMBRAPA leading to the adoption of high-yielding soybean varieties, has led to the robust growth in soybean production during the last 14 years. In 1990, soybean production was only 20.5 million tons, representing 19% of the total world production; in 2003 it reached more than 50 million tons, accounting for 26.94% or more than one fourth of the total global production.

This phenomenon has not been limited to soybeans but has also occurred in other agriculture and livestock sectors in Brazil such as in the coffee, sugar and cattle sectors, so that agricultural science experts assert that if the agriculture revolution was dominated by the United States in the 20th century, it is likely that Brazil will lead the agricultural revolution in the 21st century.

In view of the foregoing, and even though palm oil was traditionally considered the most competitive vegetable oil in the global market, today Argentina and Brazil have achieved lower production costs compared to Malaysia, which is the world leader in palm oil production, and likewise they have attained substantially lower costs relative to Colombia.

The fierce competition that will be engendered by the free entry of oilseeds, oils and fats from Mercosur countries is perhaps one of the most important challenges to be ever faced by the Colombian palm oil agroindustry sector since its beginnings in the early 1960's. Therefore, oil palm cultivators must make a total commitment to achieving greater efficiency, adopting improved practices with respect to the cultivation of oil palm and the extraction of oil, increasing investment in research and development of state-of-the-art technology and promoting entrepreneurial management of the productive process.

The National Government, for its part, must also commit itself to implementing policies aimed at promoting the comprehensive competitiveness of domestic industries in Colombia and at diminishing the high "country cost", associated with the environment for productive activities in Colombia. Likewise, it must continue to improve security in rural areas so that producers and entrepreneurs will be encouraged to go back and live again in the countryside. Furthermore, it must increase investment in infrastructure and logistics, expand education and health care coverage, establish financing mechanisms in accordance with international standards, and determine clear and stable rules with respect to taxation.

The fulfillment of these commitments on the part of the State and on the part of the oil palm growers and their business and trade association will provide the sole guarantee that Colombia can successfully surmount the great challenges in international trade associated with the different trade negotiations being carried out by the country.