

# Oleaginosas, aceites y grasas





# Generalidades de la Cadena Productiva



El diagnóstico que se presenta a continuación se refiere a la cadena productiva de oleaginosas, aceites y grasas que resulta del proceso de extracción del aceite de las semillas oleaginosas<sup>1</sup> y su posterior proceso de refinamiento. Esta cadena se inicia con la siembra, cultivo y cosecha de las semillas oleaginosas. La fase industrial comprende: a) la extracción de los aceites crudos y otros subproductos que se utilizan en diferentes industrias; y, b) la refinación, mezcla y posterior hidrogenación de los diversos aceites crudos obtenidos en la etapa anterior.

En Colombia el eslabón primario de la cadena depende básicamente del cultivo de palma de aceite, de cuyo fruto se extrae el aceite<sup>2</sup>. Entre 1998 y 2002 su cultivo fue dinámico: el área cultivada creció 6,3% anualmente y el volumen de producción 4,2%<sup>3</sup>. En 2002 este cultivo ocupó 10% (185.165 hectáreas) de los cultivos permanentes en Colombia y 1,5% del área total dedicada a la agricultura. Entre 1990 y 2002 Colombia ocupó el quinto lugar como productor de aceite de palma, a considerable distancia de los dos grandes productores mundiales: Malasia e Indonesia. Para aceite de palma y de palmiste, la tasa de crecimiento anual de este período fue respectivamente de 6,3% y 7%, que junto con las de otros importantes productores mundiales como Malasia (6,2 % y 5,4 %), Indonesia (10,2% y 10%), y Tailandia (8,9% y 8,3%), muestran una dinámica de expansión positiva<sup>4</sup>.

Las empresas colombianas dedicadas al procesamiento de aceites pueden clasificarse en dos tipos: plantas

extractoras y fábricas de aceites y grasas. Los establecimientos dedicados a la extracción de aceite son exclusivamente procesadores de palma africana, no existiendo unidades productivas especializadas en la extracción de otras semillas oleaginosas. Debido a la rapidez de descomposición que caracteriza al fruto de palma africana, existe una asociación forzosa entre la localización de los cultivos y la ubicación de las plantas de beneficio de palma.

La localización de las fábricas de aceites y grasas posee dos rasgos importantes. El primero, es la desconcentración geográfica de las unidades productivas: cerca de la mitad de los departamentos cuentan con la presencia de al menos una empresa refinadora. El segundo es la relación existente entre la localización geográfica y la especialización de las empresas: las ubicadas en la Costa Norte tienden a especializarse en la producción de aceites comestibles líquidos, mientras que las firmas localizadas en el interior del país orientan la mayor parte de su producción a la fabricación de margarinas.

El sector de aceites y grasas es importante dentro del conjunto de la industria colombiana de alimentos, debido a los vínculos productivos que los productos de este sector tienen tanto en la propia industria de alimentos como con otras actividades productivas. Un primer vínculo se establece con la industria procesadora de alimentos balanceados para animales a través de las tortas y cascarillas obtenidas de las semillas y frutos oleaginosos en el proceso industrial de extracción del aceite; y el otro es el empleo de los ácidos grasos o residuos obtenidos de los diversos aceites crudos durante el proceso de su extracción como insumo en la industria jabonera y de artículos de tocador. Por último, la cadena tiene vínculos con industrias tan diversas como panadería, galletería, encurtidos, confitería y chocolatería, y farmacéutica, entre otras<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> A pesar de la gran diversidad de materias primas que proporcionan aceite vegetal para la industria: ajonjolí, algodón, coco, maní, palma africana, palmiste, maíz, oliva, soya, colza y girasol, la producción siempre ha estado concentrada en unas pocas oleaginosas: soya, algodón y palma africana.

<sup>2</sup> De la semilla del fruto de palma africana, llamada palmiste, también se obtiene aceite.

<sup>3</sup> Fedepalma (2003) *La agroindustria de la palma de aceite en Colombia y en el Mundo, 1998-2002*. Cálculos DNP-DDE.

<sup>4</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001) *La Cadena de Oleaginosas, Aceites y Grasas en Colombia*. Observatorio Agro cadenas.

<sup>5</sup> VILLAMIL, Jesús A., NIETO, Víctor (2003) *Análisis de competitividad en cadenas productivas: oleaginosas, aceites y grasas*. FEDEPALMA, DNP-DDE.

Entre 1993 y 2003, la cadena representó en promedio el 3,2% de la producción industrial, con una generación de 7.053 empleos directos en 2003, esto es, el 1,3% del total de empleo industrial<sup>6</sup>. El valor de la producción de la cadena para el período 1993-2003 mostró en promedio una tasa de crecimiento negativa (-3,3%), aunque esto no implicó cambios drásticos en la participación de la cadena dentro del total industrial (gráfico 1).

<sup>6</sup> Al tomar en cuenta la generación de empleo agrícola, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) estimó que en 2003 la agroindustria de la Palma de Aceite generó cerca de 25.600 empleos directos.



## Descripción y estructura de la Cadena Productiva

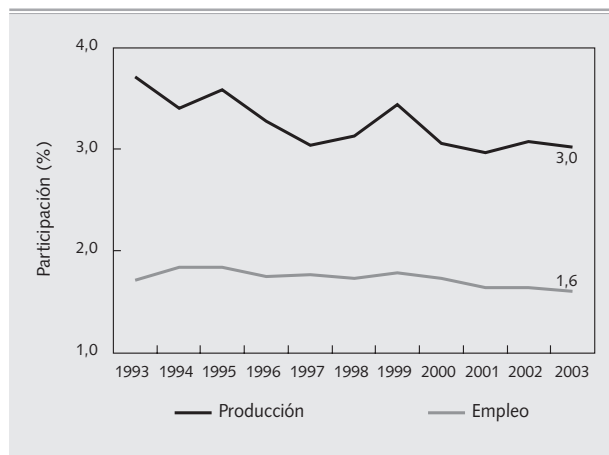
### Proceso productivo

La producción industrial de aceites y grasas comprende dos etapas sucesivas<sup>7</sup>:

- La extracción de los aceites crudos y otros subproductos, se realiza mediante dos tipos de procesos: el primero consiste en cocinar las semillas a vapor para ablandarlas, luego se recurre al prensado, mediante prensas eléctricas con rodillos y molinos que exprimen el aceite de los tejidos fibrosos de las oleaginosas. El segundo tipo de proceso consiste en separar los tejidos fibrosos de los contenidos grasos mediante solventes químicos. La mezcla que se obtiene es sometida a destilación para separar el

### Gráfico 1

Empleo y producción: participación de la cadena en la industria (1993-2003)



Fuente: Encuesta Anual Manufacturera, Dane. Estimados 2002 - 2003.

solvente de la grasa o aceite crudo. El bagazo o ripio que queda del fruto, luego de extraer el contenido graso, se conoce como las tortas o harinas oleaginosas, que son empleadas en la producción de alimentos concentrados para animales.

- La refinación, mezcla y posterior hidrogenación de los diferentes aceites crudos. Esta consiste en un proceso completo de purificación del aceite, donde se remueven las impurezas, se crean las propiedades de consistencia y color de acuerdo con lo requerido por el mercado y se le da al aceite una estabilidad a la oxidación. Los procesos para alcanzar un aceite refinado son el desgomado, el blanqueo y filtración, la neutralización y la desodorización.

### Estructura de la cadena

Para llevar a cabo el análisis de cadena productiva se parte del concepto de eslabón, que es una agrupación de productos relativamente homogéneos en cuanto a características y técnicas de producción: materias primas, usos finales o intermedios y tecnologías productivas<sup>8</sup>.

A partir de la identificación del proceso productivo que relaciona las semillas oleaginosas con los aceites y

<sup>7</sup> La siguiente descripción se basó en: Navarro, Hugo. Colombia: cadena productiva aceites y grasas. Departamento Nacional de Planeación. UDE-DNP. Bogotá, 1998

<sup>8</sup> Ver Nota técnica No. IV-1.

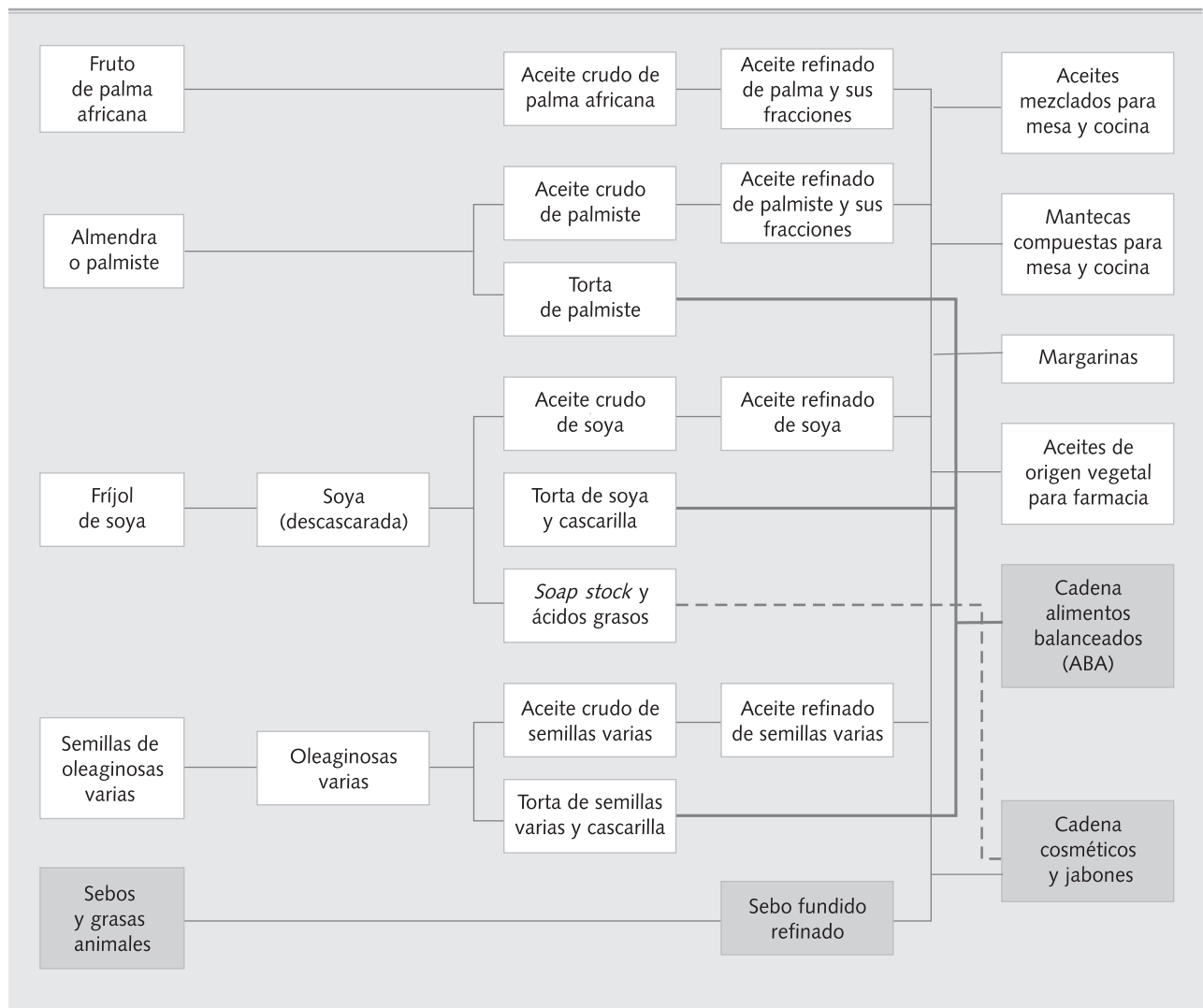
grasas vegetales se elaboró un diagrama de flujo donde se agruparon los productos del sector en veintidós eslabones. Cuatro de éstos corresponden a productos finales de la cadena: aceites mezclados para mesa y cocina, aceites de origen vegetal para farmacia, margarinas y mantecas compuestas para mesa y cocina. Los dieciocho restantes agrupan materias primas y bienes intermedios.

De acuerdo con la información de producción del Dane, el 81,3% de la producción de la cadena se distribuye en cinco eslabones: mantecas compuestas para mesa y cocina (28%), aceite crudo de palma africana (17,4%), margarina (12,9%), aceites mezclados para mesa y cocina (12,1%) y aceite refinado de soya (10,6%) (cuadro 1)

Los datos muestran igualmente que los aceites crudos y refinados obtenidos de la palma africana representan el 25% del valor de la producción de 2001. Al comparar el valor de la producción de los eslabones relacionados con la refinación de aceites frente a los relacionados con la extracción, se observa que los primeros cuentan con una participación de 18,5% en tanto que los segundos tienen una participación de 5,3%. Estos resultados reflejan dos características de la industria de aceites y grasas colombiana: la importancia de los aceites de palma africana dentro de la estructura productiva y, la importancia del proceso de refinación del aceite en la generación de valor agregado.

### Gráfico 2

Estructura simplificada de la cadena



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 1**  
Valor de la producción (2001)

Eslabón	Número de productos		Producción en fábrica	
	CIIU <sup>1/</sup>	Posiciones arancelarias <sup>2/</sup>	Valor (\$ millones)	Participación (%)
Fruto de palma africana	1	1	n.d	n.d
Almendra o palmiste	1	1	8.468	0,56
Frijol de soya	1	1	n.d	n.d
Soya	1	1	15.763	1,03
Semillas oleaginosas varias	7	10	n.d	n.d
Oleaginosas varias	3	6	n.d	n.d
Aceite crudo de palma africana	1	1	266.495	17,47
Aceite crudo de palmiste	1	1	51.380	3,37
Torta de palmiste	1	1	6.778	0,44
<i>Soap stock</i> y ácidos grasos	3	1	4.851	0,32
Aceite crudo de soya	1	1	31.267	2,05
Torta de soya y cascarilla	2	1	26.193	1,72
Aceite crudo de semillas varias	11	11	2.948	0,19
Torta de semillas varias y cascarilla	11	7	18.119	1,19
Aceite refinado de palma africana	1	1	62.899	4,12
Aceite refinado de palmiste	1	1	1.504	0,10
Aceite refinado de soya	1	2	162.060	10,62
Aceite refinado de semillas varias	12	12	55.333	3,63
Aceites mezclados para mesa y cocina	3	2	185.529	12,16
Aceites de origen vegetal para farmacia	1	1	228	0,01
Margarina	2	2	197.788	12,97
Mantecas compuestas para mesa y cocina	3	1	427.716	28,04
<b>Total cadena</b>	<b>69</b>	<b>66</b>	<b>1.525.318</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Clasificación Internacional Industrial Uniforme, 8 dígitos.

<sup>2</sup> Arancel Armonizado de Colombia, 10 dígitos.

n.d. No disponible.

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera (2001), Dane.

En el cuadro 2 se presenta el índice de dedicación por establecimientos y por empleo<sup>9</sup>. Para la cadena de oleaginosas, aceites y grasas el eslabón con mayor índice de dedicación por establecimientos es aceite crudo de palma africana (0,38), lo que significa que un poco más de la tercera parte de los establecimientos de la cadena

se dedican a la producción de este producto. Un resultado similar se tiene para el eslabón de mantecas compuestas para mesa y cocina, el cual tiene un índice de 0,36. Los otros eslabones asociados a los bienes finales de la cadena cuentan con índice entre 0,10 y 0,20 lo que sugiere que la producción de estos bienes está más concentrada, esto es, un número menor de establecimientos se dedican a estas actividades. De igual forma, se ve que la producción del eslabón de soya descascarada y de aceite crudo de soya está bastante

<sup>9</sup> Ver Nota técnica No. IV-2.

**Cuadro 2**  
Establecimientos y empleo: número e índice de dedicación (2001)

Eslabón	Establecimientos		Empleo	
	Número	Índice de dedicación <sup>1/</sup>	Número	Índice de dedicación <sup>1/</sup>
Fruto de palma africana	n.d	n.d	n.d	n.d
Almendra o palmiste	14	0,20	1.593	0,18
Frijol de soya	n.d	n.d	n.d	n.d
Soya	2	0,03	n.d	n.d
Semillas oleaginosas varias	n.d	n.d	n.d	n.d
Oleaginosas varias	n.d	n.d	n.d	n.d
Aceite crudo de palma africana	26	0,38	2.986	0,34
Aceite crudo de palmiste	18	0,26	2.824	0,33
Torta de palmiste	18	0,26	2.485	0,29
<i>Soap stock</i> y ácidos grasos	13	0,19	3.309	0,38
Aceite crudo de soya	4	0,06	198	0,02
Torta de soya y cascarilla	3	0,04	415	0,05
Aceite crudo de semillas varias	8	0,12	393	0,05
Torta de semillas varias y cascarilla	24	0,35	3.387	0,39
Aceite refinado de palma africana	8	0,12	1.680	0,19
Aceite refinado de palmiste	3	0,04	890	0,10
Aceite refinado de soya	11	0,16	2.712	0,31
Aceite refinado de semillas varias	8	0,12	2.124	0,25
Aceites mezclados para mesa y cocina	11	0,16	3.138	0,36
Aceites de origen vegetal para farmacia	3	0,04	42	0,00
Margarina	13	0,19	3.680	0,42
Mantecas compuestas para mesa y cocina	20	0,29	4.467	0,52
<b>Total cadena</b>	<b>69</b>	<b>-</b>	<b>8.669</b>	<b>-</b>

<sup>1/</sup> Ver Nota técnica No. IV-2.

n.d. No disponible.

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera (2001), Dane. Cálculos DNP - DDE.

concentrada, en tanto que la producción del eslabón de aceite refinado de soya es realizada por un número mayor de establecimientos.

El índice de dedicación por empleo muestra que la producción del aceite crudo de palma africana y palmiste involucra, en términos relativos, un mayor número de personas que la producción de aceite refinado de palma africana y palmiste. Una situación

contraria se presenta en la producción del aceite refinado de soya y en el de semillas varias, que utilizan un mayor número de trabajadores que la producción de aceite crudo. Por otro lado, los eslabones finales de la cadena cuentan con los mayores valores para el índice de dedicación por empleo para la cadena, lo que indica que el grueso de los trabajadores de la cadena se dedican a la fabricación de estos productos (cuadro 2).

# Aspectos comerciales y arancelarios

## Comercio internacional

En el cuadro 3 se presentan las exportaciones y las importaciones de la cadena entre 2001 y 2003 junto con la tasa de apertura exportadora (TAE) y la tasa de

penetración de las importaciones (TPI) para 2001<sup>10</sup>. En general la cadena mostró una TAE de 22,4% (promedio entre los 22 eslabones), siendo el eslabón torta de soya y cascarilla el de mayor vocación exportadora, seguido del eslabón aceite refinado de palmiste. La TPI promedio fue de 35%, lo que significa que el mercado doméstico fue suplido en dos terceras partes por la producción local. Los eslabones que mostraron el mayor grado de penetración de las importaciones fueron torta de soya y cascarilla y soya (descascarada).

<sup>10</sup> La TAE es igual a las exportaciones sobre el valor de la producción; la TPI es igual a las importaciones sobre el consumo aparente; siendo este último igual a la suma de la producción y las importaciones menos las exportaciones. Ver Nota técnica No. IV-3.

**Cuadro 3**

Colombia: comercio internacional

Eslabón	Exportaciones <sup>1/</sup>		Importaciones <sup>1/</sup>		Tasa de apertura exportadora <sup>2/</sup>	Tasa de penetración de importaciones <sup>3/</sup>
	Valor (US\$ miles)	Participación (%)	Valor (US\$ miles)	Participación (%)		
Fruto de palma africana	892	1,2	2.114	0,7	n.d	n.d
Almendra o palmiste	-	-	1	0,0	3,75	0,08
Fríjol de soya	0	0,0	0	0,0	n.d	n.d
Soya	1	0,0	110.837	34,6	0,00	92,85
Semillas oleaginosas varias	7	0,0	1.245	0,4	n.d	n.d
Oleaginosas varias	19	0,0	218	0,1	n.d	n.d
Aceite crudo de palma africana	28.587	39,6	2.396	0,7	15,95	n.d
Aceite crudo de palmiste	6.826	9,5	451	0,1	23,83	0,91
Torta de palmiste	-	-	89	0,0	n.d	n.d
Soap stocky ácidos grasos	6	0,0	6	0,0	n.d	n.d
Aceite crudo de soya	2.751	3,8	65.971	20,6	22,07	83,94
Torta de soya y cascarilla	5.364	7,4	84.040	26,2	98,72	99,81
Aceite crudo de semillas varias	433	0,6	16.722	5,2	14,67	92,69
Torta de semillas varias y cascarilla	5	0,0	6.516	2,0	n.d	n.d
Aceite refinado de palma africana	6.319	8,8	1.501	0,5	28,34	0,76
Aceite refinado de palmiste	250	0,3	-	-	81,89	0,05
Aceite refinado de soya	47	0,1	6.202	1,9	0,10	9,43
Aceite refinado de semillas varias	603	0,8	6.658	2,1	2,17	23,92
Aceites mezclados para mesa y cocina	6.385	8,8	4.111	1,3	5,18	4,95
Aceites de origen vegetal para farmacia	14	0,0	223	0,1	18,29	70,21
Margarina	4.289	5,9	2.389	0,7	8,23	2,34
Mantecas compuestas para mesa y cocina	9.415	13,0	8.673	2,7	11,96	8,60
<b>Total cadena</b>	<b>72.212</b>	<b>100</b>	<b>320.363</b>	<b>100</b>	-	-

<sup>1</sup> Promedio anual 2001-2003. <sup>2</sup> TAE = (exportaciones/producción), 2001. Ver Nota técnica No. IV-3. <sup>3</sup> TPI = (importaciones/consumo aparente), 2001. Ver Nota técnica No. IV-3. **n.d.** No disponible.

Fuente: Encuesta Anual Manufacturera, Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE.



El análisis sobre el comercio internacional para el total de la cadena muestra una desmejora en términos de balanza comercial; mientras en 2001 el valor de las exportaciones de la cadena fue de US\$80,9 millones y se importaron US\$279,7 millones, en 2003 el valor de las exportaciones de la cadena disminuyó a US\$80,4 millones y el valor de las importaciones aumentó a US\$362,5 millones, incrementando el déficit comercial en este período (cuadro 3).

Los cinco eslabones con mayor valor de exportaciones durante este período fueron: aceite crudo de palma africana, mantecas compuestas para mesa y cocina, aceite crudo de palmiste, aceites mezclados para mesa y cocina y aceite refinados de palma africana. Los cuatro principales compradores de los productos de la cadena entre 2001

y 2003 fueron, en orden de importancia: Venezuela, Reino Unido, Ecuador y México (cuadro 4).

Las exportaciones del eslabón de aceite crudo de palma africana se dirigieron principalmente al Reino Unido (49,1%) y a México (12,1%). El principal destino del eslabón de mantecas compuestas para mesa y cocina fue Venezuela, donde las mantecas compuestas para mesa y cocina colombianas ocupan el segundo lugar después de las importaciones provenientes de Bolivia. A su vez Colombia es el segundo proveedor de este producto en el mercado boliviano, gracias al fuerte crecimiento de las exportaciones hacia Bolivia a partir de 1999. Los principales destinos de las exportaciones de aceite crudo de palmiste fueron México y el Reino Unido. El comercio con México se inició en 1995 y desde entonces la balanza comercial

**Cuadro 4**  
Colombia: exportaciones y principales destinos  
(Promedio anual 2001-2003)

Eslabón	Exportaciones totales (US\$ miles)	Destinos (Participación %)				
		Venezuela	Reino Unido	Ecuador	México	Otros
Fruto de palma africana	892	5,6	-	36,9	-	57,5
Almendra o palmiste	-	-	-	-	-	-
Fríjol de soya	0	-	-	-	-	100,0
Soya	1	-	16,7	-	-	83,3
Semillas oleaginosas varias	7	-	-	13,3	-	86,7
Oleaginosas varias	19	-	-	89,0	-	11,0
Aceite crudo de palma africana	28.587	4,4	49,2	1,0	12,2	33,2
Aceite crudo de palmiste	6.826	1,5	17,0	-	73,6	7,9
Torta de palmiste	-	-	-	-	-	-
Soap stocky ácidos grasos	6	-	-	-	-	100,0
Aceite crudo de soya	2.751	34,2	-	65,8	-	-
Torta de soya y cascarilla	5.364	7,4	-	92,6	-	-
Aceite crudo de semillas varias	433	65,4	-	9,2	-	25,3
Torta de semillas varias y cascarilla	5	-	-	23,0	-	77,0
Aceite refinado de palma africana	6.319	45,9	10,5	3,5	3,8	36,3
Aceite refinado de palmiste	250	-	-	-	64,4	35,6
Aceite refinado de soya	47	41,6	-	-	-	58,4
Aceite refinado de semillas varias	603	75,2	-	11,2	-	13,6
Aceites mezclados para mesa y cocina	6.385	29,2	-	16,0	0,1	54,7
Aceites de origen vegetal para farmacia	14	-	28,1	0,1	41,7	30,1
Margarina	4.289	55,0	-	12,4	0,3	32,3
Mantecas compuestas para mesa y cocina	9.415	71,4	-	3,5	-	25,1
<b>Total cadena</b>	<b>72.212</b>	<b>24,0</b>	<b>22,0</b>	<b>13,3</b>	<b>12,4</b>	<b>28,3</b>

Fuente: Dane - Dian, Cálculos DNP - DDE.

relativa colombiana ha sido igual a la unidad, mostrando la ventaja que tiene este tipo de productos en dicho país.

Para el período de análisis las exportaciones colombianas de aceites mezclados para mesa y cocina tuvieron como destino Venezuela y Ecuador. En el año 2001 Colombia era el principal proveedor de este producto en Venezuela con una participación de 41% en sus importaciones. En el caso del aceite refinado de palma africana, Venezuela fue el principal comprador (45,9%). Aunque más de 55% de las importaciones venezolanas de aceite refinado de palma africana provienen de Indonesia. La participación de las exportaciones colombianas de aceite refinado de palma en el mercado de Venezuela podría incrementarse si se aprovechan sus ventajas competitivas naturales: posición geográfica y la unión aduanera existente bajo el marco de la Comunidad Andina.

Los eslabones con mayores importaciones fueron: soya (descascarada), torta de soya y cascarilla, aceite crudo de soya, aceite crudo de semillas varias y mantecas compuestas para mesa y cocina. Los principales países de origen de las importaciones de soya (descascarada) y torta de soya fueron Argentina, Bolivia, Estados Unidos y Paraguay.

Los cuatro principales proveedores de la cadena en general fueron, en orden de importancia: Bolivia, Paraguay, Estados Unidos y Argentina. Los principales productos provenientes de Bolivia fueron la torta de semillas varias y cascarilla y torta de soya; el principal producto proveniente de Paraguay fue la soya (descascarada); y los principales productos provenientes de Estados Unidos fueron fríjol de soya y aceites de origen vegetal para farmacia (cuadro 5).

**Cuadro 5**  
Colombia: importaciones y principales proveedores  
(Promedio anual 2001-2003)

Eslabón	Importaciones totales (US\$ miles)	Origen (Participación %)				
		Bolivia	Paraguay	Estados Unidos	Argentina	Otros
Fruto de palma africana	2.114	-	-	-	-	100,0
Almendra o palmiste	1	-	-	68,9	-	31,1
Fríjol de soya	0	-	-	84,1	-	15,9
Soya	110.837	9,8	45,0	32,3	1,4	11,5
Semillas oleaginosas varias	1.245	-	-	10,4	-	89,6
Oleaginosas varias	218	0,2	-	29,6	1,6	68,6
Aceite crudo de palma africana	2.396	-	-	-	-	100,0
Aceite crudo de palmiste	451	-	-	-	-	100,0
Torta de palmiste	89	-	-	-	-	100,0
Soap stocky ácidos grasos	6	-	-	-	-	100,0
Aceite crudo de soya	65.971	59,2	-	5,0	35,4	0,4
Torta de soya y cascarilla	84.040	78,2	8,4	10,4	2,7	0,3
Aceite crudo de semillas varias	16.722	40,7	-	3,0	46,8	9,5
Torta de semillas varias y cascarilla	6.516	79,0	13,9	-	7,1	0,0
Aceite refinado de palma africana	1.501	-	-	-	-	100,0
Aceite refinado de palmiste	-	-	-	-	-	-
Aceite refinado de soya	6.202	66,8	-	0,1	1,1	32,0
Aceite refinado de semillas varias	6.658	42,8	-	3,4	20,1	33,7
Aceites mezclados para mesa y cocina	4.111	-	-	1,4	-	98,6
Aceites de origen vegetal para farmacia	223	-	-	85,8	0,2	14,0
Margarina	2.389	-	-	1,3	-	98,7
Mantecas compuestas para mesa y cocina	8.673	49,1	-	0,2	4,4	46,3
<b>Total cadena</b>	<b>320.363</b>	<b>43,3</b>	<b>18,1</b>	<b>15,3</b>	<b>11,6</b>	<b>11,7</b>

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE.

## Mecanismos de protección de la cadena

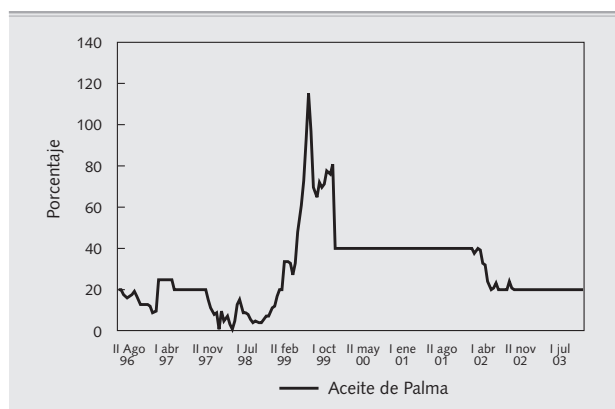
El sector cuenta con dos sistemas de protección: el Sistema de Franjas de Precio y el Fondo de Estabilización de Precios. El primero empezó a regir en 1991 en Colombia, pero mediante la decisión 371 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los países miembros lo adoptaron en 1994. El Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) es un mecanismo para estabilizar el costo de importación de un conjunto de productos agropecuarios, cuyo precio internacional se caracteriza por la inestabilidad y por estar subsidiado. Para los productos de la cadena existen 3 franjas de precios: soya en grano, aceite crudo de soya, y aceite crudo de palma, que tienen vinculados 55 productos a este mecanismo. Entre agosto de 1996 y diciembre de 2003, el arancel promedio para las tres franjas fue 27%, 32% y 29%, respectivamente (gráfico 3).

El segundo sistema es el Fondo de Estabilización de Precios creado mediante el decreto 2354 de 1996. Este tiene como objetivo estabilizar el ingreso de los productores, vendedores o exportadores mediante tres mecanismos: compensaciones, cesiones y operaciones de cobertura.

La diferencia entre estos mecanismos radica en que el sistema de franjas sirve para proteger y regular el mercado interno, y el fondo es un mecanismo dirigido hacia el interior del sector con el fin de lograr una remuneración más equitativa por las ventas de aceite de palma, palmiste o de sus fracciones que se hagan en los diferentes mercados.

### Gráfico 3

Evolución de la franja de Aceite de Palma (Agosto 1996 - Diciembre 2003)



Fuente: Dian. Cálculos DNP-DDE.

## Protección nominal y efectiva

En esta sección se describe la estructura de la protección de la cadena a través del arancel nominal y la tasa de protección efectiva (TPE). El arancel nominal aporta información sobre las fortalezas y debilidades con que el país caracteriza su estructura productiva frente al mercado externo. A su vez, la tasa de protección efectiva (que mide la diferencia porcentual entre el valor agregado por producto, medido a precios domésticos y el valor agregado medido a precios internacionales) es un efecto de la protección nominal aplicada a los bienes finales y a sus insumos<sup>11</sup>. Para el cálculo de la TPE se calculó la protección del bien final en términos de su arancel y el efecto de los aranceles de sus insumos ponderados por su participación en el total del valor agregado<sup>12</sup>.

Al calcular la tasa nominal de acuerdo con el arancel efectivamente aplicado (columna 4) se evidencia que 95% de los eslabones presentan una tasa nominal menor que 9,6%, en tanto que al calcular la tasa nominal con el efecto de la franja de precios (columna 2), el 95% de los eslabones muestran una tasa nominal menor a 31,4%. Este resultado muestra que la franja incrementa el arancel nominal de la mayoría de los eslabones en aproximadamente veinte puntos porcentuales. De igual forma, se puede observar que 95% de los eslabones cuenta con una TPE (columna 5) menor que 76,4%; cinco eslabones cuentan con una TPE mayor que este valor: aceite crudo de palma africana, aceite crudo de palmiste, aceite crudo de soya, torta de soya y cascarilla y aceite crudo de semillas varias (cuadro 6)<sup>13</sup>.

La relación entre la tasa nominal aplicada a los insumos y la tasa nominal aplicada a los productos puede ser

<sup>11</sup> Para una mayor explicación del concepto de la Tasa de Protección Efectiva ver Bhagwati J., A. Panagariya y T.N. Srinivasan. *Lectures on International Trade*, Capítulo 15. Second Edition, MIT Press Cambridge Massachusetts.

<sup>12</sup> La fórmula utilizada fue la siguiente:  $TPE = [Tn - \sum(a_i * Tn_i)] / (1 - \sum a_i)$ ; donde Tn es la tasa nominal del sector para el cual se quiere calcular la TPE,  $a_i$  es el coeficiente técnico del insumo y  $Tn_i$  es la tasa nominal del insumo  $i$ . Para mayor información ver Nota técnica No. IV-4.

<sup>13</sup> Estudios realizados por el Ministerio de Agricultura muestran que al comparar el precio interno al productor y el costo de importación el efecto estabilizador de la franja de precios es aproximadamente 66% y el efecto de protección es de 12%. Estos resultados se deben a que los costos de producción son muy altos en comparación con los costos internacionales. Ver Covalada, Héctor J., Espinal, Carlos (2002) *Evaluación de la Protección para Algunos Productos del Sector Agropecuario Colombiano Una Medición Econométrica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Observatorio Agrociudades Colombia Documento de Trabajo No. 28.

**Cuadro 6**  
Arancel nominal y protección efectiva <sup>1/</sup>  
(Valores porcentuales 2003)

Eslabón	Arancel nominal			Arancel aplicado	Protección efectiva (Promedio simple)	
	Promedio simple	Con franja promedio simple	Promedio ponderado por producción	Promedio simple	Arancel nominal franja	Arancel aplicado
Fruto de palma africana	5,0	5,00	n.d	5,00	7,64	8,49
Almendra o palmiste	15,0	15,00	15,00	0,00	36,53	16,60
Fríjol de soya	5,0	5,00	n.d	0,00	-2,70	7,56
Soya	15,0	27,24	15,00	6,58	33,50	5,54
Semillas oleaginosas varias	8,0	8,00	n.d	4,50	n.d	n.d
Oleaginosas varias	15,0	21,12	n.d	5,88	23,06	35,24
Aceite crudo de palma africana	20,0	29,03	20,00	15,65	95,59	48,55
Aceite crudo de palmiste	20,0	29,01	20,00	0,00	95,59	-17,50
Torta de palmiste	15,0	15,00	n.d	0,00	n.d	n.d
<i>Soap stocky</i> ácidos grasos	10,0	10,00	10,00	0,00	15,44	-17,50
Aceite crudo de soya	20,0	31,40	20,00	2,54	104,00	-6,76
Torta de soya y cascarilla	15,0	27,24	15,00	2,75	87,16	-5,87
Aceite crudo de semillas varias	20,0	27,42	20,00	5,59	89,87	41,74
Torta de semillas varias y cascarilla	15,0	20,25	20,00	1,47	58,23	20,91
Aceite refinado de palma africana	20,0	29,01	20,00	0,00	39,77	-14,50
Aceite refinado de palmiste	20,0	29,01	20,00	0,00	39,77	28,75
Aceite refinado de soya	20,0	30,80	20,00	0,76	43,54	-12,60
Aceite refinado de semillas varias	20,0	26,58	20,00	11,96	34,10	24,16
Aceites mezclados para mesa y cocina	20,0	24,51	20,00	0,62	48,38	-31,50
Aceites de origen vegetal para farmacia	20,0	31,66	20,00	17,94	47,32	30,72
Margarina	20,0	24,51	20,00	10,57	34,02	-7,71
Mantecas compuestas para mesa y cocina	20,0	29,01	20,00	0,60	39,77	-13,00

<sup>1</sup> Ver Nota técnica No. IV-4. **n.d.**: no disponible

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE.

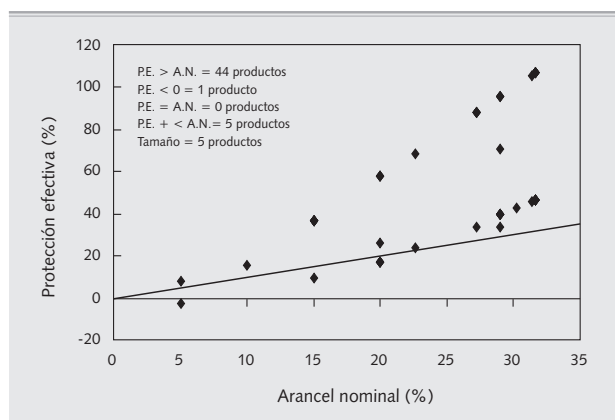
descrita mediante un gráfico de dispersión que relaciona la tasa de protección efectiva y el arancel nominal aplicado a un producto (gráfico 3). La línea de 45° describe la situación en la cual la tasa de protección efectiva del producto es igual a su tasa nominal, situación que se presenta cuando el promedio de las tasas nominales de los insumos es igual a la tasa nominal del producto. De este hecho se puede deducir que los puntos por encima de la línea de 45° indican que la tasa de protección efectiva del producto es mayor que la tasa nominal promedio de los insumos; lo que, a su vez, significa que la estructura de protección permite al productor del bien final obtener un valor agregado mayor que aquel que obtendría en un escenario de libre mercado. Situación que se considera deseable para un productor nacional.

Por el contrario los puntos por debajo de la línea de 45°, situación en la cual la tasa de protección efectiva del producto es menor a la tasa nominal promedio de los insumos, implican para el productor que el valor agregado que obtiene de su producción es menor al que obtendría en un escenario de libre mercado, lo cual sería una situación subóptima para el productor nacional. Es importante anotar que la existencia de tasas de protección negativas es posible, y señala una situación en la cual la estructura arancelaria asociada a los insumos afecta en forma considerable la generación de valor agregado<sup>14</sup>. Esto se constituye en una situación indeseable para el productor nacional.

<sup>14</sup> Este resultado no implica que el valor agregado sea negativo.

#### Gráfico 4

Arancel nominal y protección efectiva



Fuente: Dian. Cálculos DNP-DDE.

Así, 88% de los productos de la cadena se encuentran en una situación deseable. El 10% de los productos se encuentran en una situación subóptima y corresponden, básicamente, a los eslabones oleaginosas varias y aceite refinado de semillas varias. Por último, el producto habas de soya para siembra se encuentra en una situación indeseable. Estos resultados indican que la protección arancelaria que se brinda a los eslabones finales de la cadena, en general, no está siendo alterada por la protección arancelaria otorgada a los productos de los eslabones iniciales.

### Sensibilidad de la protección efectiva

Un cambio en la protección nominal de los productos incluidos en cada eslabón tiene efectos sobre la protección efectiva de esos mismos productos, sobre los bienes finales de la misma cadena y también sobre la protección efectiva de productos de otras cadenas.

El análisis de sensibilidad propuesto busca establecer cuál es el efecto de un descenso de la tasa nominal del eslabón sobre la estructura de protección del sector (CIIU 5 dígitos) que hace uso del eslabón. Para ello se ha construido un indicador denominado Elasticidad de protección insumo-producto<sup>15</sup>.

En el cuadro 7a puede verse que una reducción de un punto porcentual en la tasa nominal de los eslabones de fruto de palma africana tendrá efectos reducidos sobre la tasa de protección de sectores dedicados a la producción de aceites y grasas. El cambio de la tasa nominal del eslabón de frijol de soya afectará también a sectores que no están vinculados directamente con la cadena de las oleaginosas, aceites y grasas, aunque el efecto también es reducido.

<sup>15</sup> Este indicador corresponde a una elasticidad puntual. Ver Nota técnica No. IV-6.

**Cuadro 7a**  
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón						
	Fruto de palma africana	Frijol de soya	Oleaginosas varias	Aceite crudo de palma africana	Aceite crudo de palmiste	Aceite crudo de soya	Torta de soya y cascarilla
Soya		-7,55					
Semilla de algodón			0,31				
Aceite crudo de palma	0,81						
Preparación y envase de encurtidos y salsas.						0,29	
Aceites y grasas vegetales sin refinar y residuos de la extracción.	0,17	0,17					
Refinación de aceites y grasas vegetales, no incluye la hidrogenación.	0,17	0,17	0,13	0,70		0,26	
Margarinas y grasas compuestas para cocinar.	0,16			0,66		0,24	
Hidrogenación de aceites y grasas vegetales y animales, purificados o no.		0,24		0,98		0,37	
Harina de may y pilado de may							0,20
Mondado, prensado y elaboración de harinas de cereales y leguminosas n.e.p.		0,18		0,73			0,22

**Cuadro 7a (continuación)**  
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón						
	Fruto de palma africana	Frijol de soya	Oleaginosas varias	Aceite crudo de palma africana	Aceite crudo de palmiste	Aceite crudo de soya	Torta de soya y cascarilla
Preparación de cereales en hojuelas, copos, etc., y productos similares.		0,19					
Panadería		0,40				0,60	
Almidones, féculas y productos derivados. Incluye gluten y harina de gluten.		0,14		0,57			0,17
Elaboración de alimentos para ganado, incluso los complementarios.		0,13	0,10	0,54			0,16
Elaboración de alimentos para aves, incluso los complementarios.				0,40		0,15	0,12
Sustancias y aditamentos alimenticios para animales, incluso harinas de ostras, huesos.		0,25					0,30
Pinturas y barnices para uso general e industrial						0,40	
Jabones				0,93			
Cosméticos y preparados de tocador				0,66		0,25	

**Cuadro 7b**  
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón						
	Aceite crudo de semillas varias	Torta de semillas varias y cascarilla	Aceite refinado de soya	Aceite refinado de semillas varias	Aceites mezclados para mesa y cocina	Margarina	Mantecas compuestas para mesa y cocina
Preparación y envase de encurtidos y salsas							0,13
Refinación de aceites y grasas vegetales, no incluye la hidrogenación.					0,28		0,12
Margarinas y grasas compuestas para cocinar					0,26		
Hidrogenación de aceites y grasas vegetales y animales, purificados o no.	0,12			0,11	0,39	0,18	
Mondado, prensado y elaboración de harinas de cereales y leguminosas n.e.p.					0,29		
Preparación de cereales en hojuelas, copos, etc., y productos similares.					0,31	0,14	0,13
Panadería	0,19		0,18	0,18	0,64	0,29	0,27
Pastelería y bizcochería			0,15	0,15	0,53	0,24	0,22
Galletería					0,46	0,20	0,19
Macarrones, fideos, tallarines y otras pastas alimenticias.				0,13	0,47	0,21	0,19
Elaboración de otros productos secos de panadería, barquillos, conos, etc.					0,41		0,17
Confites sin chocolate					0,70	0,31	0,29
Almidones, féculas y productos derivados. Incluye gluten y harina de gluten.					0,23		
Molienda, mezcla y envasado de especias y preparación de aliños, vinagre y salsas para mesa.			0,10		0,36		0,15

**Cuadro 7b (continuación)**  
Sensibilidad de la protección efectiva

Rama de producción	Eslabón						
	Aceite crudo de semillas varias	Torta de semillas varias y cascarilla	Aceite refinado de soja	Aceite refinado de semillas varias	Aceites mezclados para mesa y cocina	Margarina	Mantecas compuestas para mesa y cocina
Levaduras y polvos para hornear			0,21	0,21	0,76		0,32
Preparación de comestibles no clasificados antes, tales como papa frita, patacones y similares.			0,11		0,38	0,17	0,16
Elaboración de alimentos para ganado, incluso los complementarios.					0,21		
Elaboración de alimentos para aves, incluso los complementarios.					0,16		
Sustancias y aditamentos alimenticios para animales, incluso harinas de ostras, huesos.					0,40		
Abonos nitrogenados, fosfáticos y potásicos puros, mixtos, compuestos y complejos.		0,14					0,58
Pinturas y barnices para uso general e industrial	0,13		0,12	0,12	0,43		
Jabones					0,37		
Cosméticos y preparados de tocador					0,27		
Elaboración de aceites esenciales, resinas y mezclas	0,25			0,23			

Fuente: Dane - Dian. Cálculos DNP - DDE

El efecto de una reducción de la tasa nominal de los eslabones de aceite crudo de palma y de aceite crudo de soja afectará la tasa de protección de sectores dedicados a la elaboración de aceites y grasas, alimentos concentrados, jabones y cosméticos. En el caso del eslabón de aceite crudo de palma africana el efecto más importante será sobre el sector jabones y en el del eslabón de aceite crudo de soja sobre el sector panadería (cuadro 7a).

En el cuadro 7b puede verse que la reducción de la tasa nominal del eslabón de aceites mezclados para mesa y cocina aumentará la tasa de protección de un amplio número de sectores, aunque el aumento es menor al uno por ciento en todos los casos. Una situación similar se presenta en el caso del eslabón de margarina y de mantecas compuestas para mesa y cocina.

<sup>16</sup> Entre 1991 -2001 Estados Unidos participó en promedio con 14,6% del total de la producción mundial de aceites y grasas vegetales.



## Situación competitiva y oportunidades de acceso

Estados Unidos posee fortalezas en esta cadena debido a su posición como principal productor y exportador de productos derivados de la soja<sup>16</sup>. Estados Unidos se ha especializado en la producción de soja y sus productos derivados y ha implementado mecanismos para proteger su industria de los llamados "aceites tropicales", que se producen en los países asiáticos y en algunos países de Suramérica.

En el cuadro 8 se presentan los cuatro principales proveedores a Estados Unidos de los productos que forman parte de la cadena oleaginosas, aceites y grasas en promedio anual para el período 1998-2003. Canadá fue el mayor exportador con una participación de 33,2% en el mercado de los Estados Unidos. Los productos exportados desde Canadá hacia Estados Unidos fueron principalmente fríjol de soya y sus productos derivados; entre ellos, los productos incluidos en los eslabones de torta de semillas varias y de aceite crudo de soya.

El segundo proveedor fue Italia, cuya participación en el mercado estadounidense se centró en el aceite crudo y refinado de semillas varias<sup>17</sup>. Las importaciones provenientes de Malasia, el cuarto proveedor, fueron principalmente de aceite crudo y refinado de palma africana, y aceite refinado de palmiste<sup>18</sup>.

En el cuadro 9 se presentan las importaciones de Estados Unidos para la cadena, según el área económica de origen. La participación de Colombia en el total de

<sup>17</sup> Esto se explica en gran medida por la especialización que existe en los países de la Unión Europea en la producción de aceites de oliva, girasol y colza.

<sup>18</sup> Malasia, e Indonesia son los principales productores de aceite de palma y son los competidores directos de Colombia en el mercado norteamericano. Es importante recordar que Colombia es el cuarto productor mundial de aceite de palma africana.

**Cuadro 8**  
Estados Unidos: importaciones y principales proveedores  
(Promedio anual 1998 - 2003)

Eslabón	Importaciones totales (US\$ millones)	Origen (Participación %)				
		Canadá	Italia	Filipinas	Malasia	Otros
Fruto de palma africana	0,2	-	-	2,99	-	97,01
Almendra o palmiste	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Fríjol de soya	40,4	70,75	-	-	-	29,25
Soya	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Semillas oleaginosas varias	89,1	39,53	0,00	0,00	-	60,47
Oleaginosas varias	65,2	0,65	0,13	0,00	0,01	99,21
Aceite crudo de palma africana	0,0	-	-	-	31,09	68,91
Aceite crudo de palmiste	8,2	0,06	-	-	62,66	37,28
Torta de palmiste	1,1	-	-	-	-	100,00
Soap stocky ácidos grasos	1,2	91,68	0,29	-	-	8,03
Aceite crudo de soya	0,7	93,53	1,48	-	-	4,98
Torta de soya y cascarilla	13,4	66,10	-	-	-	33,90
Aceite crudo de semillas varias	547,2	13,41	29,27	26,37	0,59	30,36
Torta de semillas varias y cascarilla	143,9	97,11	0,00	0,00	0,04	2,84
Aceite refinado de palma africana	70,0	0,25	0,01	1,86	85,96	11,92
Aceite refinado de palmiste	-	-	-	-	-	-
Aceite refinado de soya	16,5	87,81	0,03	-	0,01	12,15
Aceite refinado de semillas varias	576,4	29,09	26,52	8,71	15,49	20,19
Aceites mezclados para mesa y cocina	74,8	83,90	0,64	0,02	0,08	15,36
Aceites de origen vegetal para farmacia	38,8	11,62	5,16	0,07	0,64	82,50
Margarina	34,6	86,11	0,02	0,13	-	13,74
Mantecas compuestas para mesa y cocina	11,7	72,06	0,68	0,09	0,32	26,85
<b>Total cadena</b>	<b>1.733</b>	<b>33,22</b>	<b>18,22</b>	<b>11,30</b>	<b>9,13</b>	<b>28,14</b>

n.d. No disponible.

Fuente: USITC (United States International Trade Commission).



las importaciones de la cadena en promedio anual entre 1998-2003 fue menor al 1%. Por eslabones, apenas participó en las importaciones de los eslabones de aceite refinado de palma africana y mantecas compuestas para mesa y cocina.

La participación de los países del Mercosur –especialmente Argentina y Brasil– alcanzó un porcentaje

de 2,6% debido principalmente a sus exportaciones de frijón de soya y de torta de soya y cascarilla. Cabe anotar que Argentina es el primer exportador mundial de soya y ocupa los primeros puestos en grano y harina, lo que le otorga algún grado de influencia en la formación de precios en el mercado mundial de aceite de soya y le ha permitido, a la vez, convertirse en un fuerte competidor de Estados Unidos.

**Cuadro 9**  
Estados Unidos: importaciones otros orígenes  
(Promedio anual 1998 - 2003)

Eslabón	Importaciones totales (US\$ millones)	Origen (Participación %) <sup>1/</sup>								
		Colombia	CAN sin Colombia	Centro- américa	Mercosur	Nafta	Unión Europea	Resto ALCA	Chile	Otros
Fruto de palma africana	0,2	-	-	1,7	-	13,4	9,0	-	-	75,9
Almendra o palmiste	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Frijón de soya	40,4	-	-	0,3	19,5	70,7	0,3	0,3	3,0	6,0
Soya	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Semillas oleaginosas varias	89,1	0,0	0,1	0,5	1,1	40,2	2,4	-	1,8	54,0
Oleaginosas varias	65,2	0,0	9,8	25,9	0,3	16,2	1,9	0,1	0,1	45,6
Aceite crudo de palma africana.	0,0	-	-	1,0	-	-	26,8	-	-	72,2
Aceite crudo de palmiste	8,2	-	-	-	0,1	0,1	-	-	-	99,8
Torta de palmiste	1,1	-	-	-	-	-	81,7	-	-	18,3
Soap stock y ácidos grasos	1,2	-	-	-	0,6	91,7	2,6	-	-	5,0
Aceite crudo de soya	0,7	-	-	-	-	96,9	3,0	-	-	0,1
Torta de soya y cascarilla	13,4	-	-	-	33,1	66,1	0,3	-	-	0,5
Aceite crudo de semillas varias.	547,2	0,0	0,0	0,5	3,5	16,3	40,0	0,0	0,0	39,7
Torta de semillas varias y cascarilla.	143,9	-	-	0,0	1,4	97,1	0,0	0,0	-	1,5
Aceite refinado de palma africana.	70,0	1,0	0,0	-	0,1	0,2	0,8	0,0	-	97,8
Aceite refinado de palmiste	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Aceite refinado de soya	16,5	-	-	-	0,2	88,1	11,5	-	-	0,2
Aceite refinado de semillas varias.	576,4	0,0	0,1	0,0	0,7	29,6	32,4	0,0	0,0	37,1
Aceites mezclados para mesa y cocina.	74,8	-	0,0	-	3,5	84,1	6,8	-	0,0	5,6
Aceites de origen vegetal para farmacia.	38,8	0,0	0,4	0,0	4,6	17,6	53,7	0,0	0,3	23,2
Margarina	34,6	0,0	0,0	-	6,1	86,4	1,9	1,1	0,0	4,4
Mantecas compuestas para mesa y cocina.	11,7	1,2	1,9	1,0	3,0	72,8	14,9	0,2	-	5,1
<b>Total cadena</b>	<b>1.733,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>1,2</b>	<b>2,6</b>	<b>35,1</b>	<b>25,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>35,0</b>

<sup>1/</sup> **CAN sin Colombia:** Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela. **Centroamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. **Nafta:** México y Canadá. **Resto del ALCA:** Caricom, Panamá y República Dominicana.

Fuente: USITC (*United States International Trade Commission*).

## Ganancias o pérdidas en el mercado de Estados Unidos

Una forma alternativa de evaluar el grado de competitividad de las estructuras productivas de los países, es a través de las ventajas comparativas observadas en el comercio internacional. El ejercicio presentado en el gráfico 4, muestra las dinámicas de crecimiento de las exportaciones colombianas a Estados Unidos y las importaciones que éste realiza del mundo a nivel de producto bajo la clasificación HTS<sup>19</sup>. Los resultados que se presentan en el gráfico 5 recogen cuatro posibles situaciones<sup>20</sup>:

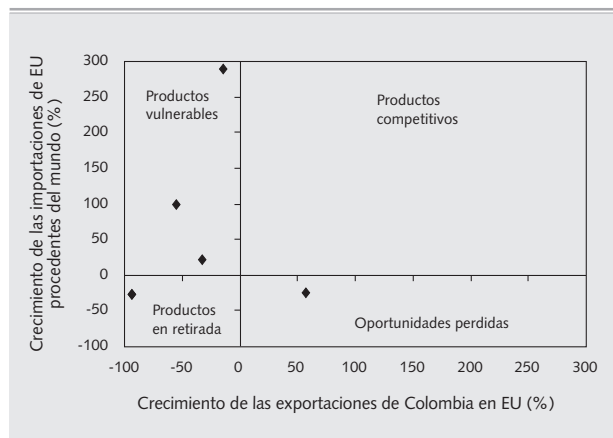
- Tasas de crecimiento positivas tanto en las importaciones totales de Estados Unidos como en las exportaciones que Colombia hace a ese mercado. Los ubicados en esta categoría son catalogados "productos competitivos", en el sentido que el mercado objeto de estudio ha demandado de forma creciente, y las exportaciones colombianas a ese mercado han crecido. Un ejemplo de esta situación es el producto los demás aceites de palma y sus

<sup>19</sup> Los crecimientos fueron calculados comparando el valor promedio de importaciones durante el período 1996-1999 con el período 2000-2003. La clasificación HTS corresponde al sistema arancelario norteamericano.

<sup>20</sup> Ver Nota técnica No. IV-7.

### Gráfico 5

Situación competitiva en Estados Unidos  
(Promedio anual 2000/03 vs 1996/99)



Fuente: USITC (United States International Trade Commission).

fracciones-incluso los refinados, en el que las importaciones totales estadounidenses crecieron en promedio 5,9%.

- Tasas de crecimiento negativas en las importaciones de Estados Unidos pero positivas en las exportaciones de Colombia a ese mercado. Los ubicados en esta categoría son catalogados "productos vulnerables", debido a que Estados Unidos ha reducido su demanda y sin embargo las exportaciones colombianas a ese mercado han venido creciendo. Tal es el caso de productos como las demás grasas y aceites vegetales fijos y sus fracciones incluso refinados, donde las exportaciones colombianas hacia el mercado estadounidense crecieron en promedio 57,3% y las importaciones totales de Estados Unidos decrecieron en promedio 24,7%.
- Tasas de crecimiento negativas tanto en las importaciones totales de Estados Unidos como en las exportaciones de Colombia a ese mercado. Los ubicados en esta categoría son catalogados "productos en retirada", debido a que Estados Unidos ha venido demandando menos de estos productos y a la vez las exportaciones colombianas a ese mercado han venido decreciendo. Las importaciones totales estadounidenses del producto los demás aceites de almendra de palma (palmiste) y sus fracciones-incluso los refinados, por ejemplo, decrecieron en promedio 27,3% y las exportaciones de Colombia a ese país decrecieron en promedio 93,6%.
- Tasas de crecimiento positivas en las importaciones totales de Estados Unidos pero tasas de crecimiento negativas en las exportaciones colombianas a ese mercado. Los productos ubicados en esta categoría son catalogados "oportunidades perdidas", dado que Estados Unidos está demandándolos en forma creciente, pero sus importaciones provenientes de Colombia están decreciendo. Dos tipos de productos se encuentran en esta categoría: aceite de ajonjolí y sus fracciones incluso refinado y mezclas o preparaciones de alimentos de grasas o aceites animales o vegetales. Las importaciones totales que hizo Estados Unidos del primer producto crecieron en promedio 22%, mientras que las exportaciones que realizó Colombia del mismo producto decrecieron en promedio 32%. Las importaciones totales que hizo Estados Unidos del segundo producto crecieron en promedio 193%, mientras que las exportaciones que realizó Colombia del mismo producto decrecieron en promedio 34%.

# Opinión del sector privado

## Temas de interés para la agroindustria de la palma de aceite en el Tratado de Libre Comercio, entre Colombia y Estados Unidos

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos se debe desarrollar dentro de un marco general que reconozca el concepto de asimetría o tratamiento especial y diferenciado a nuestro país por su menor nivel de desarrollo, en todas y cada una de las disciplinas de negociación. En particular, condiciones más favorables para Colombia deben reflejarse en las negociaciones del ámbito agrícola, debido a que este sector es fundamental para la estabilidad política, económica y social del país, y a su alto valor estratégico en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Específicamente en lo relacionado con la agroindustria de la palma de aceite, Fedepalma considera necesaria la incorporación de los siguientes aspectos en la negociación:

### I. Desarrollo competitivo del mercado interno

#### 1. Permanencia de instrumentos de política para el sector palmero colombiano

En Colombia se han concebido instrumentos de política comercial, especialmente de estabilización de precios, como el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) y los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios. El propósito del SAFP es enfrentar la alta volatilidad que caracteriza los precios internacionales de los aceites y grasas, especialmente por el efecto de los subsidios y las ayudas internas que reciben los productores agrícolas, principalmente de Europa y de Estados Unidos, que distorsionan su comercio. Los precios del aceite de palma en el mercado mundial oscilan entre menos de US\$200 y más de US\$700 por tonelada, lo que representa una amplia brecha que los pequeños y medianos palmicultores no pueden atenuar por sí solos.

El sector palmero colombiano cuenta con el Fondo de Estabilización de precios para el palmiste, el aceite de palma y sus fracciones, como un mecanismo de transición en el proceso de internacionalización de sus productos, que facilita la comercialización ordenada de los aceites de palma y de palmiste en mercados de diferentes precios. Ello le permite defender el ingreso de los cultivadores y productores de aceite de palma. Sobre este particular, vale la pena mencionar que Colombia, en el contexto del mercado mundial de semillas oleaginosas, aceites y grasas, es un actor marginal y, en consecuencia, un país tomador de precios internacionales. Por tanto, mecanismos como los descritos no afectan el comercio de los aceites y grasas en el mercado internacional.

Estos dos instrumentos de política comercial para el sector palmero colombiano son necesarios e irrenunciables en un escenario de libre comercio con Estados Unidos. Más aun cuando ese país ha anunciado que el tema de subsidios y ayudas internas para su producción agrícola no será materia de negociación en el TLC bilateral con Colombia. Por ello, el Gobierno Nacional debe comprometerse a defender los mecanismos de estabilización que se tienen para algunos productos agropecuarios, entre ellos las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas.

## 2. Período más largo de desgravación arancelaria para los productos de la agroindustria de la palma de aceite y para la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas

La desgravación arancelaria implica menores niveles de precios en el mercado interno para los productos que hacen parte del sector productivo de la palma de aceite. Colombia suscribió recientemente, junto con Ecuador y Venezuela, un Acuerdo de Libre Comercio con los países del Mercosur y, en él los productos de la Cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas se encuentran en el programa de desgravación más largo contemplado en dicho acuerdo (15 años), exceptuando de la desgravación el arancel variable del SAFF. Por lo anterior, en el TLC con Estados Unidos el Gobierno debe lograr, como mínimo, las mismas condiciones acordadas para los productores del sector en las negociaciones CAN-Mercosur.

Adicionalmente, Colombia debe demandar de Estados Unidos la eliminación de todos los subsidios y créditos a la exportación de sus productos dirigidos al mercado de Colombia. Debido a que Estados Unidos ha expresado que tal eliminación sólo la discutirá en el ámbito de la OMC, el sector palmero colombiano solicita que la desgravación anteriormente mencionada de los productos de la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas, sólo entre en vigencia en el momento en que Estados Unidos elimine las ayudas internas en la OMC.

Las semillas oleaginosas, y los aceites y grasas conforman una canasta muy amplia de productos altamente sustituibles entre sí. Por ello, es fundamental que en esta negociación el tratamiento arancelario y comercial para los distintos bienes de esta cadena sea homogéneo.

De igual forma, es importante propender por un tratamiento homogéneo entre los distintos eslabones de la cadena productiva, con el fin de no generar protecciones arancelarias negativas o dispares, dándole oportunidades y condiciones similares a la actividad agrícola e industrial, en un escenario de libre comercio con Estados Unidos.

### II. Acceso al mercado de Estados Unidos

En la actualidad, los aranceles de los aceites de palma y de palmiste, crudo y refinado, para acceder al mercado de Estados Unidos son de 0%, nación más favorecida (NMF). Por eso, en una eventual negociación bilateral los productos del sector no obtendrían en materia arancelaria una ganancia adicional, excepto para asegurar que se mantenga el tratamiento favorable de algunos aceites terminados, como hidrogenados, margarinas y mezclas de aceites, que hacen parte del Atpdea.

La dificultad de acceso de los aceites de palma al mercado de Estados Unidos no está ligada a la protección arancelaria, sino a barreras no arancelarias que impiden su ingreso efectivo. Las campañas de publicidad en contra del consumo de aceites tropicales (palma, palmiste, coco) registradas en el pasado, sembraron una cultura adversa a su consumo. Así que el acceso real de los productos de la palma de aceite en Norte América está supeditado a un cambio en el patrón actual de consumo de aceites y grasas que caracteriza ese mercado.

Recientemente, en Estados Unidos la *Federal Drug Administration* (FDA) determinó que, a partir del 1 de enero de 2006, los productos para consumo humano deben registrar en la etiqueta el contenido de ácidos grasos trans, que se consideran perjudiciales para la salud. Estos ácidos grasos se generan en el proceso de hidrogenación al cual deben someterse los aceites suaves, como el de soya, girasol y colza, entre otros, para solidificarse y cumplir con las condiciones requeridas para la elaboración de mantecas, margarinas y aceites cremosos. Debido a que el aceite de palma no necesita de ese proceso de hidrogenación, las mantecas o margarinas que se preparen a partir de aceite de palma, no tendrán ácidos grasos trans. En tal sentido, se abre una oportunidad para que el consumo de aceite de palma en Estados Unidos pueda comenzar a dinamizarse. Pero este hecho va más allá de lo que contempla un tratado comercial como el que se pretende negociar con ese país.

### **III. Fondo de inversión**

Tomando en cuenta las diferencias de las economías de Colombia y Estados Unidos y el reconocimiento que debe existir en la negociación comercial bilateral de asimetría por nivel de desarrollo, el Gobierno colombiano debe solicitarle a su homólogo de Estados Unidos la creación de un fondo de contraprestación, mediante el cual se destine una suma importante de recursos a los siguientes temas: ciencia y tecnología, instrumentos de mercado, *marketing*, y desarrollo social. La creación de un fondo de inversión y como el anteriormente mencionado, debería ser la contraprestación para la desgravación lenta que exigimos para los productos de la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas, en las negociaciones con Estados Unidos.

### **IV. Agenda de competitividad**

La negociación del TLC con Estados Unidos debe conducir no sólo a establecer el compromiso del sector agrícola colombiano, y específicamente del sector de la palma de aceite, de mejorar su competitividad a nivel de firma y de conglomerado, sino a establecer el compromiso del Estado de mejorar la competitividad país. Colombia ocupa hoy día el puesto 63 en la calificación de competitividad que realizó el *World Economic Forum 2003*. Por consiguiente, la pregunta es: ¿Qué estrategia va a adelantar el Gobierno para superar el alto costo-país que contextualiza la actividad productiva en Colombia, de cara a las negociaciones del TLC con Estados Unidos?

Sobre este particular, el sector palmero colombiano demanda la puesta en marcha de un programa que promueva la estabilidad macroeconómica y un cronograma claro para la realización de proyectos estratégicos y específicos, que mejoren la competitividad del país. Esta agenda de temas prioritarios debe ser concertada entre el Gobierno Nacional y los diferentes sectores que conforman la rama de la producción agrícola.

