



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia



**EL AGRO COLOMBIANO
FRENTE AL TLC
CON LOS ESTADOS UNIDOS**

21715



Introducción por
Carlos Gustavo Cano
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

EL AGRO COLOMBIANO FRENTE AL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS

Introducción por: Carlos Gustavo Cano Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural



La Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. conmemora en agosto de 2004 sus 25 años de existencia, tiempo durante el cual ha trabajado por crear un escenario público y transparente en donde hoy, los diferentes actores del sector agropecuario y agroindustrial colombiano encuentran posibilidades comerciales y de financiamiento, que les permiten adelantar sus proyectos productivos de manera segura y rentable.

En momentos vitales como éstos en los cuales el país negocia su futuro comercial, la BOLSA NACIONAL AGROPECUARIA S.A. ha decidido celebrar sus efemérides con un aporte que consideramos trascendental para el país.

Por ello y considerando que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio que suscribirá el Gobierno Colombiano con Estados Unidos modificarán el panorama agrícola del país, la BNA decidió contribuir a ésta publicación, excelente trabajo hecho por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y coordinado por el Doctor Luis Jorge Garay Salamanca, con el objeto de que analistas y agentes comercializadores, industriales y productores, relacionados con los sectores agrícola y pecuario tengan elementos de juicio para la tarea gremial, académica y particular que deben desarrollar, tal como lo hace el grupo que comanda con franqueza y creatividad, desde el 18 de mayo, la negociación del TLC que iniciará una integración permanente y abrirá las puertas para el crecimiento económico y social de nuestra nación.

GUSTAVO BERNAL VILLEGAS
Presidente

BOLSA NACIONAL AGROPECUARIA S.A.

21+15

E11

46696

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA



Libertad y Orden

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

EL AGRO COLOMBIANO FRENTE AL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS

Luis Jorge Garay Salamanca
Director General

Fernando Barberi Gómez
Coordinador General

Andrés Espinosa Fenwarth
Editor

Bogotá, Colombia, Julio de 2004

I. C. A. - BAC	
No. Acceso	
Compra	<input type="checkbox"/>
Canje	<input checked="" type="checkbox"/>
Donación	<input type="checkbox"/>
Procedencia	Ministerio de Agricultura.
Fecha	18 Julio 2004. Costo 28.000

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
República de Colombia

Primera Edición: Julio de 2004

Producción Editorial
C&B Asociados Ltda.
Tel: 1-621 90 49
Bogotá, D.C., Colombia

Impreso por:
Papel y Plástico Impresores Ltda.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

INTRODUCCIÓN	5
I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO	31
1.1. Importancia del sector	31
1.2. Los principales productos y cadenas productivas en el agro colombiano	33
1.3. Factores que afectan la competitividad de las principales cadenas: costos de producción y competitividad	41
II. POLÍTICA SECTORIAL Y TRANSFERENCIAS AL SECTOR AGROPECUARIO	51
2.1. Las transferencias a la agricultura en Colombia	52
2.2. La estructura de protección efectiva	59
2.3. Tasa de inequidad comercial	61
2.4. El Sistema Andino de Franjas de Precios	64
2.5. Política de financiamiento del sector agropecuario	68
2.6. El papel de los Fondos Parafiscales.	76
2.7. Política de Propiedad Intelectual en el agro	81
2.7.1. Organismos genéticamente modificados y biotecnología	81
2.7.2. Régimen de acceso a recursos genéticos	85
2.7.3. Patentes y agricultura	86
2.7.4. Transferencia de tecnología	87
2.7.5. Conclusiones y recomendaciones	87
2.8. Política de Competencia en el agro	90
2.8.1. Necesidad de un régimen especial de competencia para el sector agrícola en Colombia	91
2.8.2. Política de competencia para el sector agrícola en las negociaciones comerciales internacionales	93
2.8.3. Conclusiones y recomendaciones	98
III. LA POLÍTICA AGROPECUARIA ESTADOUNIDENSE	103
3.1. Antecedentes y características de la Ley Agrícola Estadounidense	103
3.2. Las transferencias a los agricultores en los Estados Unidos	107
3.3. El impacto de los subsidios en los precios en USA	111
IV. COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN AGROPECUARIA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA	113
1.1. Las desigualdades en tamaño	113
1.2. Comparación de las transferencias a los productores agropecuarios	116
1.3. El impacto de los subsidios en los precios	121
1.4. Efectos comparativos de los subsidios agrícolas en los Estados Unidos y de las franjas de precios en Colombia	123

4.5.	Comparación entre los costos de producción en Colombia y en los Estados Unidos	125
4.5.1.	Arroz	125
4.5.2.	Soya	126
4.5.3.	Maíz	127
4.5.4.	Algodón	128
4.5.5.	Tabaco	129
4.6.	Conclusiones	130
V.	AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DEL TLC	133
5.1.	Las ventajas comparativas reveladas y los indicadores de competitividad y oportunidad	133
5.2.	Análisis de los indicadores de competitividad y oportunidad entre Colombia y los Estados Unidos	139
5.3.	Los productos y cadenas con oportunidades en el TLC y su importancia en el agro nacional	146
5.4.	Los productos o cadenas que enfrentan serios riesgos en el TLC y su importancia en el agro nacional	149
5.5.	Conclusiones	154
VI.	LAS IMPLICACIONES PARA EL AGRO, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD	157
6.1.	Beneficios y costos para el sector rural y para consumidores	158
6.1.1.	Aspectos analíticos	159
6.1.2.	Beneficios y costos en la producción de importables	161
6.1.3.	Expansión requerida en productos exportables no tradicionales	167
6.1.4.	Beneficios y costos para los consumidores y los contribuyentes.	168
6.1.5.	Beneficios y costos sociales	170
6.2.	Necesidad de mecanismos de estabilización y compensación	171
VII.	RECOMENDACIONES DE ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN.	175
7.1.	Consideraciones geopolíticas	175
7.2.	Precedentes de los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por los Estados Unidos.	176
7.3.	Principios Guía de la negociación	180
7.4.	Objetivo general y objetivos específicos	183
7.5.	Algunas consideraciones sobre la normativa	187
7.5.1.	Preservación del Sist. Andino de Franjas de Precios en el TLC	187
7.5.2.	Salvaguardia Especial Agropecuaria	188
7.5.3.	Disparidad en los niveles de ayudas internas.	190
7.5.4.	Eliminación de los sistemas de admisión temporal para perfeccionamiento activo	191
7.5.5.	Normas de propiedad intelectual	191
7.5.6.	Normativa de competencia	194

INTRODUCCIÓN

1. DOHA

No debe caber duda sobre las bondades de un libre comercio genuina y totalmente libre. Los grandes ganadores serían los pueblos más pobres del orbe. Según el Banco Mundial, si se eliminaran la protección y los subsidios con los que los países opulentos mantienen su agricultura, cuyo costo en el 2002 se estima que fue de US \$318.300 millones (seis veces más que el valor total de la ayuda externa en el planeta), hoy el valor de las exportaciones de las naciones pobres sería 24% más alto, y sus ingresos rurales superiores en US \$60.000 millones anuales. Y hacia el año 2015, los ingresos globales serían superiores en la suma de US \$500.000 millones, 60% de la cual estaría yendo hacia los países en desarrollo, sacando de esa manera a 144 millones de personas de la pobreza.

De otra parte, el International Food Policy Research Institute (IFPRI) ha estimado que en el caso de Colombia su balanza comercial agropecuaria neta, esto es exportaciones menos importaciones, sería más alta en US \$743 millones, de los cuales la mitad provendría de la liberalización total y genuina del agro en Estados Unidos y el Canadá.

De ahí las expectativas tan positivas y el aire de coherencia y *sindéresis* que le generó al mundo entero la Declaración de Doha, en especial a los pueblos atrasados, llamada también por ese motivo la Ronda del Desarrollo, reunida en dicha ciudad en noviembre de 2001 por convocatoria de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Dicho documento fue firmado por los representantes de sus entonces 146 países miembro, quienes por consenso, que es como se tienen que adoptar sus decisiones, en su artículo 13 anunciaron que *"...nos comprometemos a celebrar negociaciones encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio.*

Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones..."

Sin embargo, el libre comercio agrícola suele ser como las estrellas. Apenas una buena guía, a la que nunca se le alcanza, así siempre se camine en su búsqueda. Por tanto, su funcionamiento en la práctica resulta en un ejercicio sin pausa de administración de mercados o, en otras palabras, de negociaciones.

En efecto, a pesar de que los aranceles de los países ricos han disminuido como resultado de las negociaciones internacionales de comercio celebradas durante los últimos 50 años, sus barreras no arancelarias se han incrementado, en tanto que se mantienen, y aún crecen, sus subvenciones internas y sus subsidios a las exportaciones. Entre los casos recientes el más célebre lo constituye la Ley Agrícola de Estados Unidos de 2002, más conocida como el *Farm Bill*, que estableció subsidios de US \$180.000 millones entre 2003 y 2009, superiores en no menos del 75% a los que estuvieron vigentes entre 1996 y 2002.

En virtud de dicho estatuto, el monto de los pagos directos (pagos fijos anuales por tonelada) a los cultivos de ciclo corto se elevó - en particular cereales, oleaginosas y algodón -. Se incluyeron por primera vez la soya y otras oleaginosas, y la protección al algodón se incrementó hasta superar la suma de US \$3.500 millones por año. De otro lado, se extendió a las leguminosas, al maní y a otros bienes el *programa de créditos de mercadeo* (pagos por diferencia entre la tasa del crédito y precio local de mercado, cuando el primero es mayor que el segundo). Y, finalmente, se regresó al sistema de pagos anticíclicos - anteriormente denominados como *deficiency payments* -, cada vez que el "precio efectivo" que reciba el agricultor sea menor a un "precio objetivo".

Luego, en el mes de septiembre del mismo año - 2002 -, como reacción a las medidas de los norteamericanos, los europeos también terminaron desconociendo el espíritu de la Declaración de Doha y la intención de sus propias autoridades, que finalmente tuvieron que ceder a la presión proteccionista de los ministros de Agricultura como respuesta al *Farm Bill*, rehusando el *disciplinamiento* de buena parte de las ayudas directas a sus agricultores en el que se habían comprometido.

A renglón seguido sobrevino un tercer golpe contra el contenido del esperanzador documento de Doha, que consistió en el incumplimiento de la meta que los norteamericanos y los europeos se habían fijado sobre la determinación de las denominadas *modalidades* de la negociación, cuyo plazo venió, sin que se hubiera logrado avance alguno en esa dirección, el 31 de marzo del 2003.

2. CANCÚN

Posteriormente llegó Cancún, un colapso anunciado, como bien podría deducirse de los antecedentes descritos.

Ya lo había anticipado el Grupo de Cairns - al cual ha pertenecido Colombia desde su creación -, en su declaración previa al inicio de la reunión, en el sentido de que no podría haber consenso a no ser que se fijaran fechas para la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones, sustanciales reducciones de las ayudas que distorsionan el comercio, mejoramiento real en acceso a las exportaciones de los países pobres, y Tratamiento Especial y Diferenciado para los mismos. Y, además, el compromiso explícito de que el mayor peso de las reformas tendría que recaer sobre los países desarrollados, que son los principales responsables de las distorsiones, esto es *the sinners* - o los pecadores -, según el término empleado por el mismo negociador norteamericano.

En verdad, después de tan graves y desafortunados traspiés, los desafíos del certamen de Cancún, por decir lo menos, eran formidables. No obstante, ni los augurios, ni la naturaleza de la cita, ni los términos bajo los cuales comenzó, permitían esperar que en semejante certamen llegaran a satisfacerse plenamente y de una vez todos los ideales de Doha.

De un lado, porque no se trataba ni del punto de partida, ni de la conclusión de las negociaciones. Y, del otro, por la inocuidad de los términos del proyecto inicial de declaración final elaborado conjuntamente por Estados Unidos y la Unión Europea - que a la postre quedó atrapado en el viejo juego mutuo del "*tú primero que yo*" en materia del ritmo y la intensidad del desmonte de los subsidios agrícolas.

Lo demás no fue otra cosa que una sucesión de amagues, como suele decirse en la jerga del fútbol, sin cesiones significativas de ninguna de las partes, y con episodios tan lamentables pero tan dicientes como el del algodón.

Ocurre que los 25.000 cultivadores de la fibra en Estados Unidos, cuya producción anual a precios internacionales ascendió a cerca de US \$3.200 millones en 2003, recibieron como ayuda interna directa establecida por su *Farm Bill* una suma aún superior, según ya se mencionó, lo cual les permitió exportar a precios inferiores a la mitad de su costo de producción, sacando del mercado a naciones tan pobres y fundamentalmente dependientes de ese renglón como Burkina Faso, Benin, Chad y Mali. Y, por contera, a otras no tan rezagadas, pero con similar potencial competitivo, como la nuestra.

Pues bien, esos cuatro países africanos, con el apoyo y simpatía de medios de comunicación tan importantes como el *New York Times*, entre otros, lideraron en Cancún la causa de la eliminación o, al menos, la reducción sustancial de tales subvenciones, la cual se propuso como una prueba de fuego sobre la disposición real de las economías más prósperas para liberar el comercio internacional de bienes agrícolas.

La reacción del "facilitador" designado para el área agrícola, el Ministro de Agricultura de Singapur, un estado-ciudad que no tiene agricultura, quien comenzó diciendo que a su nación sí le convenían los subsidios de las demás a fin de poder de esa forma alimentarse más barato, consistió en sugerirles a dichos cuatro países que se transaran por un programa de reconversión tendiente a sustituir su algodón por otros productos en los cuales tuvieran "mejores ventajas competitivas". Esto es, por rubros que no fueran de interés estratégico para la agricultura de los países desarrollados, y, por ende, no subsidiados, como frutas exóticas y hortalizas.

Semejante respuesta causó indignación y desencanto entre los presentes, por indicar que las cosas no cambiarían en Cancún, y que en el futuro seguiría siendo cierto que en el ámbito del comercio agrícola no basta con

gozar de ventajas comparativas y ser eficientes para poder competir, sino que, además, resulta indispensable el concurso de las tesorerías, en particular en el cultivo de los llamados productos "sensibles", entre los que se destacan, aparte del algodón, los cereales, la leche y sus derivados, el azúcar y las oleaginosas.

Cabe recordar los niveles de los subsidios en Estados Unidos, según el último informe disponible de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), antes de contar con los notables incrementos establecidos por su ya mencionada Ley Agrícola del 2002. En efecto, las porciones que alcanzaron las transferencias de los contribuyentes y los consumidores pagadas a los agricultores norteamericanos dentro de sus ingresos brutos durante el año 2001, es decir los Equivalentes del Subsidio al Productor (ESP), fueron del 50.8% para leche, 48.4% para azúcar, 46.8% para arroz, 40.0% para trigo, 26.4% para maíz y 25.5% para oleaginosas. Igualmente, los Coeficientes de Protección Nominal (CPN), es decir los cocientes de la relación entre los ingresos recibidos por los agricultores y los precios internacionales, fueron del 2.0 para leche, 1.9 para azúcar, 1.9 para arroz, 1.7 para trigo, 1.4 para maíz y 1.3 para oleaginosas.

Tales subsidios, de los cuales las llamadas ayudas internas representan las dos terceras partes y las medidas de protección en frontera responden por el tercio restante, superaron el 30% del valor bruto de la producción agropecuaria de Estados Unidos entre los años 2000 y 2002.

Cabe señalar también algunos niveles de reducción de los precios de exportación con relación a sus reales costos de producción de ciertos productos en los Estados Unidos, o sea de *dumping*, por cuenta de los subsidios y en especial de la ayudas internas, según las estimaciones de los promedios observados durante el año 2002, por parte del *Institute for Agricultural and Trade Policy*: algodón 61%, trigo 43%, arroz 35%, soya 25% y maíz 13%.

A pesar de la desilusión general con los resultados de Cancún, su dividendo principal consistió en haber podido conocer con claridad las posiciones de los distintos países y regiones sobre la materia.

En el caso de Colombia, en la corta declaración de su delegación, leída por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo ante el Grupo de los 20, y por el suscrito ante el Grupo de Cairns, se dio a conocer la definición de la política del Gobierno, cuyos criterios centrales deberán orientar igualmente nuestras tareas tanto en el plano regional como en el bilateral, o sea en las negociaciones CAN - MERCOSUR que ya concluyeron, en las actuales discusiones tendientes a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos cuyo proceso avanza, y en el TLC CAN - Unión Europea, que está pendiente de emprenderse. Por tratarse de un documento de particular relevancia como referente obligado para las negociaciones en curso, se deben subrayar sus puntos centrales:

- a.** Un objetivo esencial de la política comercial de Colombia es el mantenimiento del nivel de ambición de la Declaración de Doha en cuanto a los tres pilares de las negociaciones internacionales, a saber: mejoras sustanciales en acceso a mercados, remoción de las subvenciones a las exportaciones, y reducciones sustanciales de las ayudas internas.

- b.** Elemento crucial tiene que ser el reconocimiento del nexo entre los tres pilares. En otras palabras, la reducción de aranceles es necesaria pero no suficiente, pues su efecto se anularía si simultáneamente no hay logros sustantivos en los otros dos pilares.

- c.** En consecuencia, Colombia reclama la eliminación de todas las ayudas que distorsionan el comercio, incluyendo las cajas ámbar y azul, y algunos pagos directos de la caja verde. La flexibilización que los países desarrollados están planteando en materia de ayudas internas no sólo mina el Mandato de Doha sino también los pocos alcances de la Ronda Uruguay.

- d.** Hay que mantener de manera plena la Salvaguardia Especial Agrícola.

- e. En las negociaciones debe quedar incluido el Tratamiento Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, en cuanto se refiere a los plazos de desgravación y a los montos de la misma.

¿Ahora qué sigue? Los reveses sufridos durante los últimos cuatro años por el sistema multilateral encarnado en la OMC - el lapso transcurrido entre las fallidas reuniones de Seattle y Cancún -, han provocado el surgimiento del bilateralismo como la opción más viable y apetecida por los países desarrollados, y, por tal razón, como una de las pocas esperanzas que les queda a los pobres de acceder a los mercados con mayor poder de compra. Estados Unidos tiene, entre los ya concluidos, en proceso efectivo de negociación, o próximos a iniciarse, más de treinta tratados bilaterales con países de América Latina, Asia, el Medio Oriente y África. En el caso de nuestro hemisferio, los únicos que por complicaciones de orden político se podrían quedar por fuera, al menos en el corto plazo, serían Cuba y Venezuela.

3. ALCA

En este escenario, el Gobierno, dentro del marco de los principios constitucionales de reciprocidad, equidad y conveniencia nacional, y de las disposiciones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, viene avanzando de manera simultánea en la creación del ALCA, y en el TLC con Estados Unidos. En cuanto al sector agropecuario se refiere, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como su legítimo representante, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que conduce la política exterior del país, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que lleva la vocería oficial de las políticas adoptadas por el Consejo Superior de Comercio Exterior, ha venido velando - y seguirá haciéndolo -, como le corresponde y bajo las instrucciones del Presidente de la República, por la fiel observancia de dichos principios y criterios.

En cuanto al ALCA se refiere, se trata de un proyecto - originalmente ambicioso -, de integración hemisférica, que sigue los pasos de tratados comerciales de segunda generación, y que incluye nominalmente liberalización

de los bienes industriales, agricultura, propiedad intelectual, inversiones, solución de diferencias, etc. Sin embargo, el tema central, al igual que en la OMC, es la agricultura.

En esta área, todo indica que, pese al aparente estancamiento que se registra, la negociación girará, en su fase final, casi exclusivamente en torno a los temas de acceso a mercados, habida cuenta de que los subsidios agrícolas domésticos de los norteamericanos serán tratados únicamente en un marco multilateral como la OMC.

Semejante escenario va en contravía de los mandatos anteriores de los países miembros del ALCA, y, en la práctica, ha dejado en el vacío el contenido y el sentido de sus respectivas cláusulas de *condicionalidad*. Aparte de que, tal como lo establecimos a nombre del Gobierno de Colombia en la declaración ya citada en Cancún, el acceso efectivo a los mercados más prósperos siempre estará en función de los progresos que sus respectivas autoridades de comercio logren en materia de los otros dos pilares, vale decir la remoción de las subvenciones a las exportaciones y la supresión o, por lo menos, la reducción sustancial de los subsidios internos. Un ALCA bajo tales circunstancias no será más que un ejercicio liviano o *light*, por no decir inocuo, a la luz de nuestros intereses nacionales, como en efecto se comprobó en la reunión de Miami el año anterior.

Así las cosas, resulta indispensable mantener medidas de protección en frontera equivalentes que anulen o reduzcan a su mínima expresión la volatilidad y el efecto distorsionante sobre los precios internacionales de las ayudas internas, en tanto éstas subsistan.

El Sistema Andino de Franjas de Precios ha cumplido a cabalidad con este objetivo. Además, no ha sido demandado ni cuestionado en los términos que dictan las normas vigentes, y por tanto goza de legitimidad ante la OMC. Pero, como suele ocurrir con los mecanismos de política agropecuaria que se mantienen durante períodos largos, resulta perentorio ponerlo a tono con las necesidades nacionales de cara a las realidades globales del momento.

A tal efecto, el Ministerio de Agricultura viene desarrollando un ambicioso ejercicio de revisión del ámbito de aplicación de ese sistema, con miras a conservar su función fundamental, así sea bajo modalidades diferentes. De lo contrario, los grandes perdedores serían los habitantes más pobres de Colombia, que se hallan concentrados en las áreas rurales.

Cabe anotar en este punto que, según un estudio del Departamento Nacional de Planeación realizado el año pasado, la tasa de protección efectiva del sector primario de la economía - o sea el porcentaje en el que un arancel nominal incrementa el valor agregado de una actividad por encima de su nivel de libre comercio -, es, al lado de la minería y las sustancias químicas, la más baja de toda la economía nacional, con un nivel de apenas el 8.75%, en contraste con el sector manufacturero de alimentos (41.23%), el sector textil y de confecciones (37.54%), la industria maderera (34.62%), y maquinaria y equipo (33.84%).

4. CAN - MERCOSUR

Por otro lado, las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR culminaron satisfactoriamente en un acuerdo básico, en virtud del compromiso asumido por los mandatarios de la subregión durante la Cumbre Presidencial Andina celebrada en Quirama.

La instrucción impartida por los mandatarios a sus respectivas autoridades de comercio exterior consistió en moverse dentro de un marco político de integración, admitiendo la posibilidad de distintos grados de profundidad y ritmo de acuerdo con lo que le conviniera y decidiera cada uno de los cinco países en conjunto con la contraparte del sur del hemisferio.

Sin embargo, al igual que ocurre con los agricultores colombianos frente a Estados Unidos por razón de sus subsidios a los suyos, a no pocos empresarios un tratado con el MERCOSUR también les suscitaba algunos temores, en especial a los de las industrias livianas, en las cuales Brasil es mucho más competitivo, lo mismo que a algunos sectores y cadenas agroindustriales,

principalmente las de la leche y la carne y sus derivados, el azúcar, la avicultura y las oleaginosas, entre otras, debido a su alta competitividad y a sus grandes economías de escala que se desprenden de su mayor tamaño y sus adelantos tecnológicos.

Sobre el particular, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia lideró con éxito la posición negociadora del país, que a la postre se impuso, basada en los siguientes cinco ejes:

- a.** Preservación del sistema de estabilización de precios, concretamente de las franjas, accediendo a desgravar solamente el componente fijo del arancel resultante de las mismas.
- b.** Cláusula de salvaguardia de precio y cantidad para listas específicas de productos. Dicha salvaguardia no estará supeditada a la comprobación previa de daño, y sus disparadores de volumen y precio la harán automática. Y su vigencia será indefinida, al menos mientras subsista la incertidumbre sobre la eliminación multilateral de los subsidios internos distorsionantes del comercio, y sobre la estabilidad cambiaria.
- c.** Eliminación de las subvenciones a las exportaciones, incluyendo un acuerdo sobre las disciplinas con que se deberán manejar los créditos y sus garantías y seguros, en especial en los casos de Brasil y Argentina.
- d.** Plazos de desgravación no inferiores a 15 años para los productos sensibles.
- e.** Posibilidad de restringir la aplicación del acuerdo a determinados productos - esto es lo que se conoce como su "encapsulamiento" -, de manera similar a la forma como se pactó en la cláusula para la desgravación del azúcar en el TLC entre Chile y Estados Unidos.

Ahora bien, hay que tener claro que el tratado con el MERCOSUR va más allá de lo estrictamente comercial entre dicha región y nuestra economía,

como quiera que su contenido y alcance serán otro referente obligado, al igual que nuestra declaración ante el Grupo de Cairns y el G-20, para las demás negociaciones que emprenda el país y, en especial, para el caso de las que hemos empezado con Estados Unidos. Por tanto, urge ser muy cuidadosos en el campo de las concesiones y las demandas. Así las cosas, es indudable que el tratado CAN - MERCOSUR podrá fortalecer nuestra posición ante el TLC con Estados Unidos.

5 . TLC

Dentro de este orden de ideas, el Gobierno le concede particular importancia y prioridad al TLC con Estados Unidos. Por un lado, las cinco naciones que conforman el Mercado Común Centro Americano y la República Dominicana ya culminaron y suscribieron sus respectivas negociaciones. De otra parte, Chile y México pertenecen al grupo de países que también cuentan con su TLC. Y se estima que otras treinta naciones del orbe se encuentran en ese camino, aparte de nuestros vecinos del Ecuador y Perú, que las iniciaron simultáneamente y en la misma mesa con nosotros.

Así las cosas, si Colombia se hubiera marginado de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, la desviación de comercio que se habría generado estaría jugando fuertemente en contra nuestra, lo cual, sumado a la terminación de las preferencias del ATPDEA a finales de 2006, nos demuestra a las claras la inmensa relevancia de esta negociación.

Por su parte, el Gobierno de Estados Unidos ha insistido en que las negociaciones con Colombia tengan como guía el tratado suscrito con Chile. Sobre el particular, no tenemos objeción alguna, siempre y cuando se reconozca, como en efecto el representante comercial norteamericano lo ha admitido, la sensibilidad y la especificidad de la agricultura colombiana y sus sustanciales diferencias frente a la chilena.

En primer término, la agricultura chilena es mucho más pequeña que la nuestra, tanto en términos absolutos como relativos dentro del PIB; su composición está determinada por condiciones agroecológicas propias de las zonas templadas; y, con relación a la norteamericana, es de contra - estación y, por tanto, complementaria.

En segundo lugar, hay que tener en consideración la etiología rural del conflicto social que padece Colombia, y la estrecha conexión existente entre la suerte de nuestra agricultura y el terrorismo. En efecto, como ha sostenido el Presidente Uribe, en Colombia cada vez que se debilita la agricultura lícita, se fortalecen los cultivos de uso ilícito y los grupos violentos que derivan su financiamiento de la expansión de sus siembras y de su tráfico. Luego un eje fundamental de la lucha contra el terrorismo lo constituye la defensa del trabajo rural.

También debemos examinar minuciosamente la experiencia de México durante los diez años que lleva de vigencia su vinculación al Área de Libre Comercio de Norteamérica o NAFTA, su sigla en inglés, en particular su impacto sobre la dispar distribución de la riqueza y el creciente desequilibrio entre las regiones, a fin de identificar y adoptar oportunamente las medidas más apropiadas que minimicen los costos y maximicen los beneficios sociales en esas materias. Lo mismo que en lo tocante al diseño y puesta en marcha de su política agrícola, supuestamente orientada a fomentar el sector, promover el incremento sostenido de su productividad, propiciar su reconversión, e impulsar, si fuere el caso, el reemplazo de sus fuentes tradicionales de empleo rural.

Sin embargo, nada de esto realmente ocurrió en México. Durante la última década, el Gobierno Federal disminuyó en un 65% el presupuesto para el campo, medido en términos reales. En efecto, como proporción del gasto programable, el presupuesto de inversión se redujo del 8.8% en 1994 a 3.5% en el 2002. Visto de otra manera, la reducción de la inversión en el sector agropecuario pasó del 1.5% como proporción del PIB al 0.6% en ese período.

Así las cosas, el ajuste del campo mexicano no se dirigió hacia la reconversión, ni siquiera a su modernización, sino hacia la implementación de medidas transitorias para tratar de mitigar las negativas consecuencias sociales del NAFTA. Para ello se creó el programa conocido como PROCAMPO en 1994, con una vida útil igual a la del período de transición contemplado en el NAFTA, hasta finales del 2008. Aún así, si bien PROCAMPO se ideó como un

mecanismo redistributivo para favorecer o compensar transitoriamente a los perdedores en el proceso, los elevados y crecientes índices de pobreza y desigualdad en las áreas rurales, a pesar de algunos signos macroeconómicos favorables, demuestran sus fallas en ese frente.

Estos resultados representan valiosísimas enseñanzas que la sociedad colombiana debe asimilar, a fin de evitar su repetición en nuestro propio patio. No podemos esperar a que pasen diez años de la firma del TLC con Estados Unidos para llegar al año 2014 y manifestar, como lo hiciera antes de la cita de Cancún Javier Usabiaga, Secretario de Agricultura de México, que el NAFTA "*estuvo mal negociado*".

Hay que tener en cuenta, además, que, en el Tratado con Estados Unidos, *el principio de integralidad*, plasmado en la cláusula de *condicionalidad* que consignó Colombia ante el ALCA en febrero del año anterior, no será posible aplicarlo en los términos en que ésta quedó redactada. En efecto, de los tres pilares de las negociaciones de libre comercio - el libre acceso a los mercados, la eliminación de los subsidios a las exportaciones, y la supresión de las ayudas internas a los agricultores -, sólo con respecto a los dos primeros podrán alcanzarse acuerdos.

Adicionalmente, dadas las peculiares características del agro nacional, su conflicto social y el flagelo de las drogas, el período de transición que se pacte deberá ser más prolongado que el acordado con Chile, que fue de doce años, y aún que el de México en NAFTA, que fue de quince. Y, de otro lado, el monto y el ritmo del eventual desmonte de sus medidas de protección en frontera, deberá ser aún más reducidos que bajo las condiciones de un Tratamiento Especial y Diferenciado de tipo convencional. En otras palabras, se trata de lo que con toda propiedad hemos llamado una "salvaguardia de paz".

6. FÓRMULA DE SALVAMENTO

Aparte de dicha salvaguardia, Colombia buscará otra cláusula mediante la cual Estados Unidos se comprometa a eliminar en la OMC - o, si fuere el

caso, en otro escenario multilateral equivalente -, sus ayudas internas, antes de que finalice el período de transición que pactemos. Pues, como se explicó, ni su eliminación, ni siquiera su reducción, harán parte de la agenda de las negociaciones dentro del marco del TLC, limitándose sus discusiones únicamente a los otros dos pilares, esto es acceso a mercados y subsidios a las exportaciones. Y si al término de ese lapso no se hubiere alcanzado aún la supresión de sus ayudas internas en el ámbito de la OMC, que representan las dos terceras partes del total de sus subsidios a sus agricultores - que a su vez superan la tercera parte del valor bruto de la producción agropecuaria norteamericana -, Colombia requeriría aplicar una "fórmula de salvamento" materializada en:

- a.** Mecanismos de estabilización de precios iguales, similares o equivalentes al actual sistema de franjas; derechos *antidumping* automáticos; derechos compensatorios; aranceles específicos; contingentes arancelarios o cuotas; o combinaciones de tales instrumentos, que operarían tanto durante como después del lapso aludido en caso de que las importaciones de Estados Unidos continuaren llegando con precios por debajo de sus reales costos de producción, efecto directo de tales ayudas internas, y en volúmenes que amenazaren o pudieren causar grave daño a la producción y el empleo rural nacional. No puede ser que cerremos la caja fuerte y arrojemos la llave al mar.
- b.** Mecanismos de Administración de Contingentes Agropecuarios (MAC), como el recientemente adoptado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- c.** Cláusula Especial y Automática de Salvaguardia Agropecuaria.

Ahora bien, en torno de la discusión acerca de la condición distorsionante de los subsidios o ayudas internas, todas aquellas que estén dirigidas a sostener o favorecer la producción de renglones transables internacionalmente, sin duda lo son. Pues, como bien lo ilustra el caso del algodón, tales subvenciones, que superan, como ya se dijo, los US \$3.500 millones anuales, les han permitido a sus productores colocar la fibra en los mercados externos muy por debajo de sus reales costos, como si fueran subsidios puros a las exportaciones.

O, similarmente, cuando se trate de renglones importables, les ofrecen la oportunidad de neutralizar o anular la fuerza competitiva de los cultivadores más eficientes del exterior, como sucede por ejemplo con las subvenciones domésticas a las oleaginosas, especialmente soya, US \$4.352 millones, que impiden la entrada del aceite de palma aún sin aranceles, o las especiales para la elaboración de alcohol carburante a partir del maíz, US \$1.400 millones adicionales a las generales de US \$8.300 millones para los cultivadores del cereal, que contrarrestan la competitividad del producido a base de caña.

En contraste, existen unas cuantas ayudas que no distorsionan los precios internacionales, como por ejemplo, en nuestro propio país, las comprendidas en el programa de guardabosques, financiado con recursos de la cooperación internacional, orientado a compensar a los campesinos que se hayan comprometido a dejar los cultivos de uso ilícito y, en cambio, a cuidar la regeneración de la selva destruida por la expansión de aquellos.

En cuanto a los subsidios a las exportaciones destinadas específicamente a Colombia, Estados Unidos deberá eliminarlos en su totalidad, dando por tanto término final a la aplicación del *Export Enhancement Program*, del *Dairy Export Incentive Program*, del *Market Promotion Program*, del *Export Credit Guarantee Program* y del *Foreign Sales Corporation Program*. Y, a cambio, deberá disciplinar los créditos para financiar las exportaciones a nuestro país únicamente mediante la aplicación de tasas de interés y plazos corrientes de mercado.

7. NUESTRAS DEMANDAS DE ACCESO

De otra parte, en materia de acceso de nuestra agricultura al mercado norteamericano, Colombia seguirá un tratamiento rigurosamente recíproco. En tal sentido, ha presentado, al igual que lo ha hecho a su vez Estados Unidos ante nosotros, sus principales intereses, materializados en un conjunto de demandas mínimas, aparte de la racionalización de las normas de origen y la eliminación del escalamiento arancelario que discrimina contra los procesos de agregación de valor. A manera de ilustración, cabe señalar los siguientes ejemplos:

APTDEA: Conversión de la totalidad de las preferencias temporales concedidas a Colombia en un tratamiento estable y permanente, sin sujeción a condicionamientos discrecionales o periódicos, como ha ocurrido hasta el presente.

AZÚCAR: Aumento de la cuota anual de 25.000 toneladas - que representa menos de una centésima parte de la producción nacional - , a un volumen resultante del promedio de las cuotas dejadas de utilizar por los demás países beneficiarios durante los últimos años. Y, tras incrementos adicionales, la liberación total, sin aranceles ni cuotas, en breve término. El libre acceso para el azúcar resulta esencial no sólo para salvar esa industria tan competitiva y a los mil seiscientos cañicultores que la abastecen, sino fundamentalmente para sacar de la miseria a los 350.000 compatriotas que viven de la producción de panela, rubro sucedáneo del azúcar y la agroindustria más importante de los pobres rurales de la Nación, afectada en materia en extremo grave por la competencia desleal que se origina en el derretimiento de aquella cada vez que sus precios se deprimen, como sucede en la actualidad.

BIOETANOL: Eliminación del arancel y de los impuestos adicionales para los alcoholes etílicos o mezclas que los contengan, y que se destinen a uso como combustible, o para producir mezclas con gasolina a fin de ser usadas como combustible; así como para los licores hechos a base de alcoholes etílicos obtenidos de fuentes de biomasa, como los rones elaborados a base de caña.

BIODIESEL: Similar al caso del bioetanol, libre acceso para diesel de origen de biomasa o para mezclas que lo contengan - de interés para Colombia más concretamente el proveniente del aceite de palma -, con destino a uso como combustible, o para producir mezclas con diesel de origen fósil a fin de ser usadas como combustible.

CARNE DE BOVINO, LECHE Y DERIVADOS LÁCTEOS: Adopción del principio de regionalización de las zonas libres de aftosa con vacunación, así como de otras enfermedades, de suerte que mediante la fijación de una cuota significativa con incremento gradual y sin aranceles a lo largo del período de transición hasta su liberación total, Colombia pueda

comenzar a efectuar sus exportaciones de carne y leche al mercado norteamericano, previo el diligenciamiento de los protocolos sanitarios y la acreditación de los frigoríficos y las plantas de pulverización por parte de las autoridades norteamericanas. Igualmente, supresión de la prohibición de las importaciones de productos de carne no cocidos, como los jamones y las salchichas. Sobre el diligenciamiento de los mencionados protocolos ante el *Agriculture Phitosanitary and Health Inspection Services* (APHIS) y el *Food Safety Inspection Services* (FSIS), y en especial en virtud de los procedimientos administrativos previstos en la ley federal conocida como *Administrative Procedure Act* (APA), la cual establece un mecanismo de consulta pública que toma no menos de diez y ocho meses, cabe advertir que el acceso real al mercado norteamericano no sería posible antes de cuatro o cinco años de no mediar la supresión o reducción sustancial de tan engorrosos trámites.

ALGODÓN FIBRA: Acceso real al mercado norteamericano mediante la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias, el cual se posibilitaría tras la eventual eliminación o reducción de las ayudas internas de Estados Unidos como resultado de la confirmación oficial del fallo favorable de la OMC a la demanda presentada por Brasil.

FRUTAS TROPICALES, SUS PULPAS Y JUGOS, Y DEMÁS PREPARADOS: Resolución favorable y expedita de las solicitudes pendientes de aprobación fitosanitaria para las frutas tropicales y sus productos derivados provenientes de Colombia por parte del APHIS y el FSIS. Ya se impartió la aprobación para uchuva, pitahaya y lulo en fresco. Están pendientes el tomate de árbol, el tomate de mesa, la papaya hawaiana, la guanábana, la granadilla, la guayaba y la curuba en fresco, entre otras. Se deberá extender el acceso a las pulpas, jugos y demás productos elaborados que se deriven de dichas frutas.

RECURSOS MARINOS, ACUICULTURA Y PESCA ORNAMENTAL: Flexibilización de las normas ambientales y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias para productos clave de nuestro potencial de pesca en el mar, como el atún *aleta amarilla* y el camarón, por parte del *National Marine Fisheries Service*.

Así mismo, apertura y liberación del mercado norteamericano para productos de la acuicultura marina y continental, específicamente para especies producidas mediante tecnologías de crianza en cautiverio, y de la pesca ornamental.

HORTALIZAS FRESCAS Y PREPARADAS, PLANTAS MEDICINALES Y SUS DERIVADOS, Y PLANTAS VIVAS: Flexibilización de las normas cuarentenarias y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias para las importaciones. Igualmente, agilización de las inspecciones de plantas y flores frescas en Miami y demás puertos-conocidas como el *Plant Protection and Quarentine Program* -, cuyas demoras debidas a la rigidez para establecer más de un turno y cuyos excesivos costos por horas extras y otros conceptos, se han constituido en una formidable barrera al comercio en el caso de las flores colombianas.

8. FONDO DE RECONVERSIÓN

De otra parte, no se debe olvidar que la tecnología contemporánea, y más específicamente la ingeniería genética, tiene el poder de modificar o sustituir las ventajas comparativas de la agricultura, venciendo muchas de las limitaciones de la naturaleza, como hoy ocurre con los organismos genéticamente modificados, por ejemplo. Hay que darle, pues, una oportunidad a la biotecnología, y a la habilidad de la Nación y de sus empresarios del campo para adoptarla y convertirla en palanca de modernización o reconversión, según el caso.

Por ende, para Colombia un capítulo esencial del TLC tiene que ser la constitución de un fondo para la modernización y reconversión tecnológica de la agricultura, a fin de financiar la transferencia y adopción de los más avanzados progresos de las ciencias y la biotecnología - cuya principal función económica es la transformación de las ventajas competitivas -, y la capacitación y readaptación de capital humano a niveles de doctorado y post-docorado.

No se puede admitir que merced a unos cuantos estudios teóricos, de naturaleza estática o fotográfica, se les expida el acta de defunción a los renglones

más distorsionados por los subsidios internacionales, sin los cuales la dirección de los flujos de su comercio externo podría alterarse de forma muy significativa e, incluso, llegar a invertirse.

Dicho fondo deberá contar con importantes recursos no reembolsables provenientes de la cooperación internacional, como recibió Colombia durante la revolución verde, entre mediados de la década de los años 60 y mediados de la de los 70, cuyo monto de la porción no reembolsable de la cooperación norteamericana hemos estimado que ascendió, a valor presente, a US \$847 millones.

Así mismo, el fomento y regulación de la industria de agroquímicos genéricos, y la conservación de los actuales plazos de exclusividad de datos de prueba, constituyen pieza fundamental de la política sectorial de cara al Tratado, tal como lo tiene establecido la actual legislación colombiana.

La justificación del fondo reside en que la agricultura colombiana no solamente se deberá preparar o reconvertir para afrontar en mejores condiciones la mayor competencia externa, sino, además, en la perentoria necesidad de fortalecer la agricultura lícita y contribuir al desmonte de las actividades ilícitas como el narcotráfico y el terrorismo que de ahí se desprende y nutre.

Esto todavía más en razón de que en 2006 culminarán las preferencias del ATPDEA, y que este tipo de cooperación vendría a sustituir el compromiso estadounidense en la lucha internacional contra el narcotráfico y el terrorismo, lucha en la cual Colombia ha sido abanderada. Se trataría de una nueva modalidad o fase del Plan Colombia para la modernización y reconversión biotecnológica del agro, complemento esencial del programa de Gobierno Manejo Social del Campo.

Análoga consideración cabe hacer en el frente de la adecuación de tierras - es decir inversiones públicas, mixtas y privadas en irrigación, control de inundaciones y drenajes -. De las ciento catorce millones de hectáreas que ocupa su territorio continental, Colombia posee un área técnicamente apta para

irrigación con propósitos agrícolas de no más de ocho millones, de la cual apenas una décima parte se encuentra efectivamente aprovechada. Y no es dable pensar en la reconversión de la agricultura, ni en la ampliación y acondicionamiento competitivo de su capacidad de absorción parcial de las familias desplazadas por la violencia y la erradicación de los cultivos de uso ilícito, además de los desmovilizados que provengan de los procesos de paz y de quienes eventualmente se vean forzados a abandonar modalidades tradicionales de la producción primaria como resultado del TLC, sin el uso del recurso hídrico al servicio de su modernización y competitividad.

9. PROPIEDAD INTELECTUAL

Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está y seguirá atento a velar en las negociaciones internacionales de comercio agrícola por la observancia del marco de referencia establecido en el Acuerdo de Propiedad Intelectual - denominado en inglés TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) -, adoptado en la OMC en 1994, y recogido posteriormente por la normativa andina.

Dentro de este orden de ideas, el Gobierno comparte el objetivo central del Acuerdo TRIPS en la OMC y de las Decisiones correspondientes de la Comunidad Andina, en el sentido de que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción y transferencia de tecnología, en "*beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de los conocimientos tecnológicos, de modo que se beneficie el bienestar social y económico.*"

No obstante, en el caso particular de la biotecnología, el aspecto más preocupante es el creciente poder oligopólico sobre la producción de alimentos en el planeta, gracias a los sistemas de patentamiento y a los regímenes de propiedad intelectual que están convirtiendo a unos pocos conglomerados en dueños de organismos vivos esenciales para la nutrición humana, incluyendo componentes provenientes de plantas tradicionales de las naciones en desarrollo.

En consecuencia, es preciso revisar dichas legislaciones, comenzando por el Acuerdo TRIPS, muy especialmente en lo que se refiere al patentamiento de organismos vivos y a la apropiación de productos naturales tradicionalmente

cultivados por las comunidades autóctonas de nuestras naciones.

Lo indicado es encontrar fórmulas que permitan establecer un balance adecuado entre los incentivos necesarios para la innovación tecnológica por parte de las compañías transnacionales y demás agentes privados - la necesaria y razonable protección de sus inversiones en conocimiento -, y el acceso a la misma y su adopción por parte de los pueblos más pobres.

Así mismo, el Gobierno velará por la guarda de nuestros derechos sobre los recursos genéticos y la biodiversidad del territorio, invocando principios como el *profit-sharing* (o participación en los beneficios) entre las comunidades nativas y los inversionistas foráneos en el uso de los recursos biológicos que aquellas han utilizado y mejorado mediante selección natural desde tiempos inmemoriales, a fin de estimular su aprovechamiento racional y responsable desde los ángulos científico, ambiental y social, y así evitar que el fenómeno de la *biopiratería* se enseñoree en nuestras regiones de la Orinoquía, la Amazonía y el Chocó, entre otras.

Por tanto, Colombia, en su doble condición de suscriptor del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), y miembro del Grupo de Naciones Mega-Biodiversas, mantiene sus principios sobre *profit-sharing*, control de la *biopiratería*, y dominio público de patentes vencidas. En consecuencia, también comparte el criterio de que el Consentimiento Informado Previo del país de origen de los recursos biológicos empleados y de las comunidades locales respectivas tiene que ser un requisito de todo patentamiento en el campo de la biotecnología. Y sigue las disposiciones del Convenio de París en cuanto a caducidad de patentes por falta de explotación o de información sobre el origen de los recursos biológicos reivindicados en los productos patentados. Y, así mismo, sostiene la necesidad de diferenciar entre lo que son meros descubrimientos, que no deben ser objeto de patentes, e invenciones genuinas, que sí lo podrían ser.

10. CONCLUSIÓN

En suma, en esencia de lo que trata toda negociación es de ceder parte del mercado interno a cambio de ganar parte del externo. Y la evaluación adecuada de sus resultados para el país se tiene que desprender fundamentalmente de la creación de nuevos empleos bien remunerados y estables, y de su impacto

sobre la distribución de la riqueza y el equilibrio entre las regiones y sus diversas provincias rurales, más que de las cifras globales sobre crecimiento escueto del producto nacional y las exportaciones. Luego no se trata solamente de una simple suma aritmética, ni de un mero examen de tipo econométrico, sino también, y en grado superlativo, de un asunto del más alto contenido de justicia social.

El peor de los mundos sería perder el mercado interno sin obtener nada del externo, lo cual bien podría acontecer si no tenemos claro y presente el interés nacional. Al fin y al cabo, como lo señala una vieja edición del diccionario de la Real Academia, negociar es "cambiar géneros o mercancías para aumentar el caudal...sacar de un asunto el provecho que se pueda, sin otra mira que el interés propio". Esto no debe causar preocupación, pues de seguro los negociadores de todos los países desarrollados no sólo piensan lo mismo, sino que actúan en concordancia.

Valga esta reflexión para reiterar nuestro reconocimiento al Congreso de la República por su invaluable aporte legislativo y en materia de control político a la defensa del trabajo rural, y a la guarda de los criterios anteriormente expuestos. En particular, hay que subrayar la adopción en el texto de la ley del Plan de Desarrollo del artículo que define con precisión meridiana el curso a seguir en las negociaciones internacionales de comercio agrícola, en los siguientes términos:

"Todos los productos agrícolas procedentes del exterior, que hayan sido objeto de ayudas internas a la producción o subsidios a la exportación o políticas monetarias o económicas con impacto de distorsión en los precios, generan competencia desleal a la producción nacional al ingresar al país. Por estas razones Colombia establecerá un tratamiento especial según el caso, incluyendo políticas arancelarias para aquellos productos en los cuales las distorsiones externas perjudiquen a los productores nacionales en detrimento de su ingreso y del empleo nacional. Este tratamiento cobra especial trascendencia cuando los afectados son las poblaciones campesinas del país. La verificación de la presencia de las ayudas internas o subsidios en los productos a importar, o políticas monetarias o económicas distorsivas las determinará el Gobierno Nacional, e invitará a la discusión al gremio de la producción al que pertenezca el producto en cuestión."

Dentro de tal ámbito de principios, no podría haber una mejor oportunidad que esta para citar al Jefe del Estado, quien, durante la celebración televisada de la Tertulia sobre el Crecimiento del cinco de marzo del presente año, se expresó en los siguientes términos:

"No hay que preocuparse solamente por los subsidios a las exportaciones, sino por los subsidios a la producción que se traducen en precios injustamente bajos. No se puede esperar que eso lo corrija un acuerdo de la OMC, hay que buscar cláusulas que permitan correctivos en los acuerdos bilaterales. Hay que tener esas cláusulas de contingencia para enfrentar dificultades que sobrevengan después de cumplidos los períodos de desgravación."

"En Colombia una agricultura débil equivale a un terrorismo fuerte. Aquí hay que impulsar plenamente la recuperación agrícola como una condición esencial para poder derrotar la droga y el terrorismo."

"En el proceso de construcción de consenso en el país, hay que mirar también con muchísimo cuidado el tema regional, para que este acuerdo se suscriba con la certeza de que va a beneficiar a la Nación como un todo."

"Aspiramos a que en la puerta de enseguida de donde se estén adelantando las reuniones de negociación esté permanentemente una delegación del Congreso, del sector privado, de los trabajadores, y que toda decisión crucial que deba tomar el Gobierno en la mesa de negociación, sea consultada con ellos."

En estas materias, en efecto, resulta fundamental para la democracia y la aceptación social del TLC tener en cuenta el papel que los voceros de las distintas regiones de Colombia están llamados a desempeñar en su discusión, ya que una cosa son las cifras globales sobre el crecimiento y el comercio exterior, y otra la suerte de los pobladores de cada provincia rural, pues sus posibilidades de reestructuración difieren sustancialmente de una a otra, dada la aguda diversidad agroecológica del territorio.

Por ende, la expresión de las regiones también debe estar representada en el denominado "cuarto de al lado" durante las negociaciones. Como ha dicho el célebre escritor mexicano Carlos Fuentes, *"no hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva."*

Finalmente, el pasado 18 de mayo, durante el acto de instalación formal del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Presidente Uribe instruyó al equipo negociador del país en los siguientes términos:

"En nuestro medio, la fortaleza del sector agropecuario es la garantía de la destrucción definitiva de las drogas ilícitas. En consecuencia, la equidad con el sector agropecuario es un instrumento para derrotar el terrorismo financiado por la droga."

"Invito a que en esta negociación incorporemos cláusulas innovativas garantes de la equidad con el sector agropecuario. Que en lugar de diferir estos temas a acuerdos futuros, todavía inciertos en el seno de la Organización Mundial de Comercio, nuestro avance sienta precedentes que puedan ser adoptados en esta organización."

Dentro de este marco de principios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hace entrega de este estudio preparatorio para la negociación del TLC con los Estados Unidos. Este esfuerzo, realizado por un equipo de investigadores bajo la coordinación del doctor Luis Jorge Garay*, pretende sentar las bases sobre las cuales el país pueda construir una sólida e inteligente posición de negociación.

La agricultura de Colombia ha sido diagnosticada de múltiples maneras y desde diferentes ángulos. Este trabajo pretende aportar luces adicionales, desde una perspectiva de negociación, para que podamos, con su concurso, afianzar el objetivo del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez de allanar el camino para la consolidación de un Estado social de derecho, genuinamente democrático y en paz.

* Además del doctor Garay, hacen parte del equipo de consultores principales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los doctores Fernando Barberí, Yesid Castro, Santiago Perry, Manuel Ramírez, Luis Eduardo Quintero, Luis Ricardo Arguello, Silvia Anzola de González, Héctor Martínez, Constanza de la Cuesta, Fernando Caicedo, Gabriel Ibarra, José Manuel Álvarez, Luis Lorente y Hernando Urbina. Igualmente, del propio Ministerio hemos estado trabajando en esta temática los doctores Andrés Felipe Arias, Andrés Espinosa, Sara Pareja, y el autor de esta Introducción, entre otros.

Ello solo será posible si recuperamos el campo, de la mano de la seguridad democrática, para la totalidad de nuestros conciudadanos. Por consiguiente, el futuro de la Nación radica precisamente en una agricultura dinámica, tecnificada y competitiva, donde prime el criterio de la generación de empleo rural, de cara a negociaciones como el TLC, tan importante y vital para el desarrollo sostenible de nuestro país.

Carlos Gustavo Cano
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Bogotá, Julio de 2004

I.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO

1.1. Importancia del sector

El sector rural y las actividades agropecuarias tienen una importancia fundamental en Colombia, como se desprende de los indicadores de población, empleo, producción y comercio, entre otros.

Población y empleo

En el campo colombiano habitan 12 millones de ciudadanos, el 27% de la población total del país.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (septiembre de 2000), del total de 16 millones de personas ocupadas en el país, 3,7 millones fueron aportadas por el sector agropecuario, equivalente al 23%. Fue el segundo generador de empleo después del sector de Servicios comunales, sociales y personales -que aportó el 27% del empleo- y es casi el doble del empleo generado en el sector industrial (13%).

Producción

En 2002, las actividades agropecuarias generaron el 14% del Producto Interno Bruto nacional -el mismo porcentaje que la industria manufacturera-, ocupando el tercer lugar después de los sectores de Servicios sociales, comunales y personales y Establecimientos financieros. Dicha participación está entre las más altas en los países latinoamericanos. Dentro del sector agropecuario, el café aportó el 12,5%, los animales vivos y productos animales, 37,5%, la silvicultura, caza y pesca, 4,1% y los demás productos agrícolas, 46,0%.

Comercio exterior

El sector agropecuario ha sido un importante generador de divisas en el país. En 2002, por ejemplo, la balanza comercial de Colombia registró un déficit de US\$751 millones, originado básicamente en el comercio manufacturero, mientras que la balanza comercial agropecuaria registró un superávit de US\$ 1.203 millones. El sector generó el 25% de las exportaciones totales y demandó el 14% de las importaciones (Cuadro 1). Colombia es el segundo exportador mundial de café y de flores, y el cuarto de banano.

CUADRO 1
BALANZA COMERCIAL DE COLOMBIA:
EE.UU. vs. RESTO DEL MUNDO 2002

Millones de dólares	Origen o Destino				
	Resto Mundo	%	EE.UU.	%	Total
Exportaciones totales Colombia	6.779	56,8	5.160	43,2	11.939
Importaciones totales Colombia	8.670	68,3	4.020	31,7	12.690
Balanza Comercial	-1.891		1.140		-751
Exportaciones ámbito agropecuario Col	1.782	60,5	1.161	39,5	2.943
Importaciones ámbito agropecuario Col	1.175	67,5	565	32,5	1.740
Balanza Comercial ámbito agropecuario	607		596		1.203

Infortunadamente, el campo colombiano también se destaca por indicadores negativos, relacionados con la pobreza y los cultivos ilícitos.

Pobreza rural

Los más graves índices de pobreza de la sociedad colombiana se observan en el sector rural, donde el 83% de la población vive en condiciones

precarias bajo la línea de pobreza y el 43% en condiciones de pobreza extrema, y la tasa de desnutrición infantil alcanza el 19%. Estos indicadores superan ampliamente los correspondientes al sector urbano, 51%, 16% y 11%, respectivamente¹.

Cultivos ilícitos

Colombia es el mayor productor mundial de hoja de coca (pasando de 37,500 hectáreas en 1992 a 144,807 en 2001) y el primer productor de amapola en América². De acuerdo con estimaciones del DANE, los cultivos ilícitos representan el 6,2% del PIB agropecuario y el 0,9% del PIB total, la mitad del generado por el café. La expansión de la agricultura ilegal está estrechamente relacionada con la expansión del conflicto armado y también con la "quiebra" de la agricultura legal, como lo demuestra la reciente aparición de cultivos ilícitos en la zona cafetera.

1.2. Los principales productos y cadenas productivas en el agro colombiano

La importancia de los distintos productos y cadenas productivas en el agro nacional no es fácil de establecer, pues no existe un solo criterio que permita ordenarlos. Por esta razón, a continuación se presentan ordenamientos desde distintos puntos de vista: su participación en la superficie cultivada, en el valor de la producción sectorial, en la generación de empleo, en la presencia de pequeños productores y en el agro de las entidades territoriales. Dado que los indicadores anteriores se refieren a la situación observada en el pasado, es necesario complementarlos con otros dinámicos y prospectivos, en términos de competitividad y potencialidades de expansión por razones de demanda y sustentabilidad de la producción.

¹ Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Hacia un Estado Comunitario*. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

² Díaz, Ana María y Sánchez, Fabio. CEDE. *Geografía de los cultivos ilícitos y el conflicto armado en Colombia*.

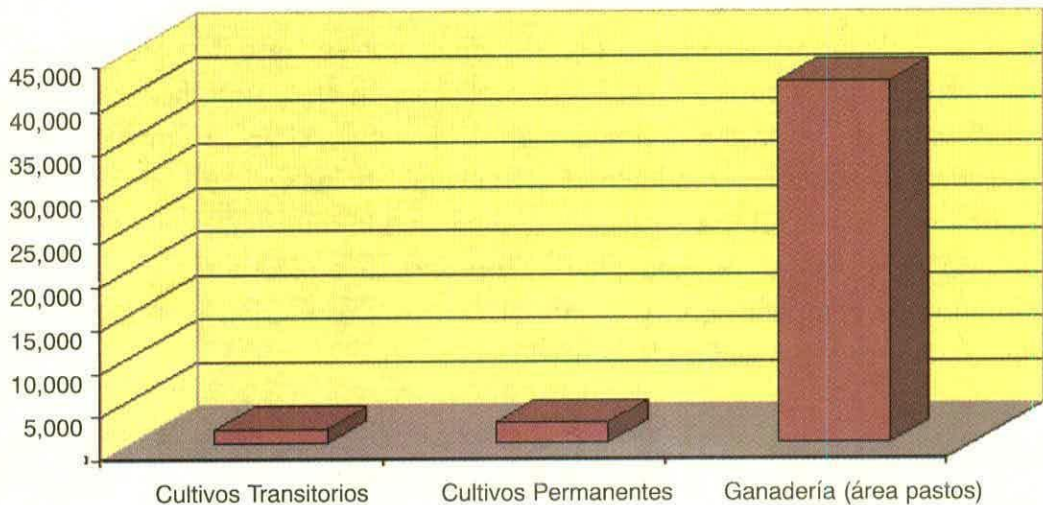
Marzo de 2004.

En la superficie cultivada

Por grandes agrupaciones, la actividad que ocupa un mayor porcentaje del área aprovechada es la ganadería bovina (91,4%). Le siguen, de lejos, los cultivos permanentes (5,1%) y los transitorios (3,6%). A pesar de que las anteriores cifras adolecen de problemas de confiabilidad, reflejan una grave problemática del agro nacional: la agricultura solo ocupa un porcentaje pequeño de la superficie con vocación agrícola, mientras la ganadería cubre un área sustancialmente superior a la que tiene vocación pecuaria. La mayor parte de la superficie en pastos son praderas nativas, que se encuentran en una explotación muy extensiva, lo que determina que sea muy baja la carga por hectárea para el promedio nacional. En un área muy inferior se podría tener la misma o incluso mayor producción de leche y carne, si se adoptaran prácticas tecnológicas sencillas³ (Gráfico 1).

Por cultivos, los diez que tienen una mayor participación en la superficie sembrada son, en su orden: café (20,8%), maíz (14,3%), arroz (12,2%),

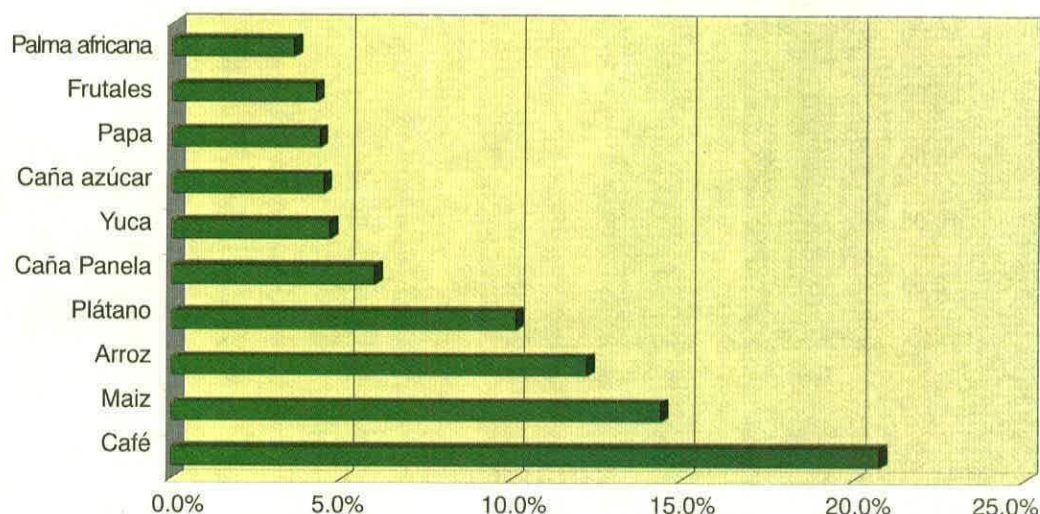
GRAFICO 1
AREA APROVECHADA POR SUBSECTORES



³ Véase, entre otros, a: Misión Paz (2000 y 2000a), CORPOICA (2002) y PBEST (1997).

plátano 10,1%), caña panelera (6,0%), yuca (4,6%), caña de azúcar (4,4%), papa (4,3%), frutales (4,2%) y palma africana (3,6%) (Gráfico 2).

GRAFICO 2
PARTICIPACION EN LA SUPERFICIE
CULTIVADA (2000/02)



En el valor de la producción

Si se toma como criterio el aporte de las grandes agrupaciones al valor de la producción, la ganadería bovina ocupa el primer lugar, seguida de los cultivos permanentes, los transitorios, el café, la avicultura y los otros pecuarios (Gráfico 3).

Cuando la importancia se analiza desde este punto de vista (la contribución al valor de la producción sectorial) se presentan cambios en la ordenación de los productos. El café continúa ocupando el primer lugar, con el 17,9%, seguido por los frutales (12,1%), el plátano (10,3%), el arroz (9,8%), las hortalizas (7,1%), las flores (6,9%), la papa (6,6%), el banano (5,5%), la caña de azúcar (4,3%) y la yuca (3,9%) (Gráfico 4).

GRAFICO 3
PARTICIPACION EN EL VALOR DE LA
PRODUCCION AGROPECUARIA

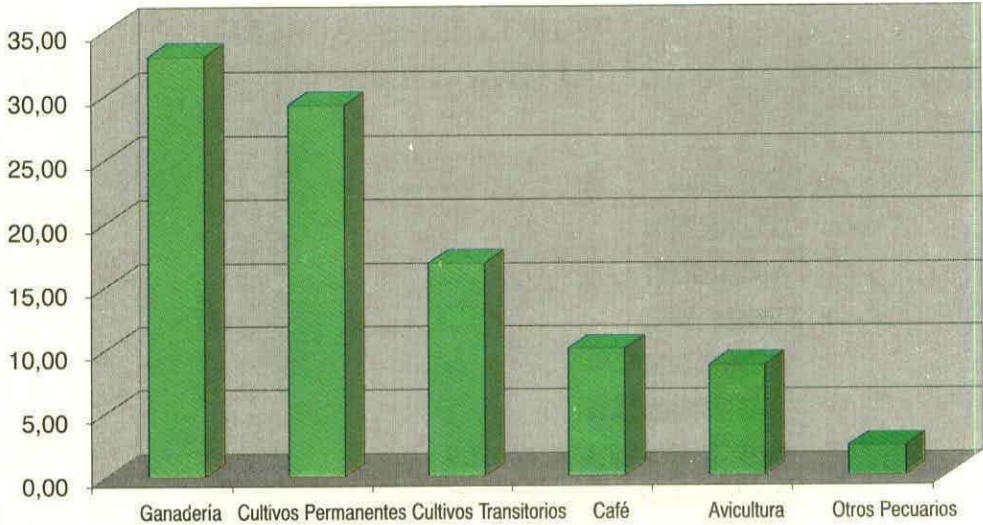
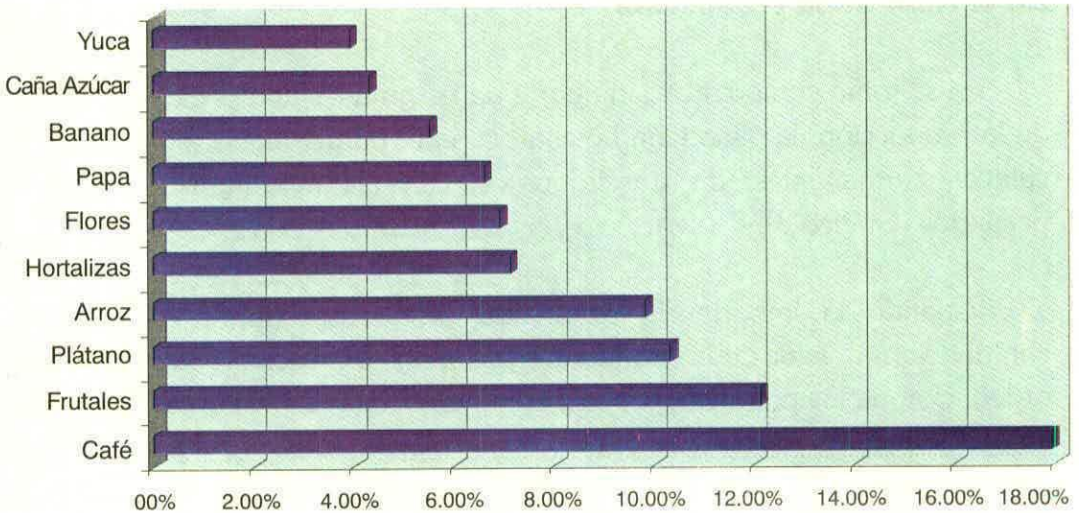


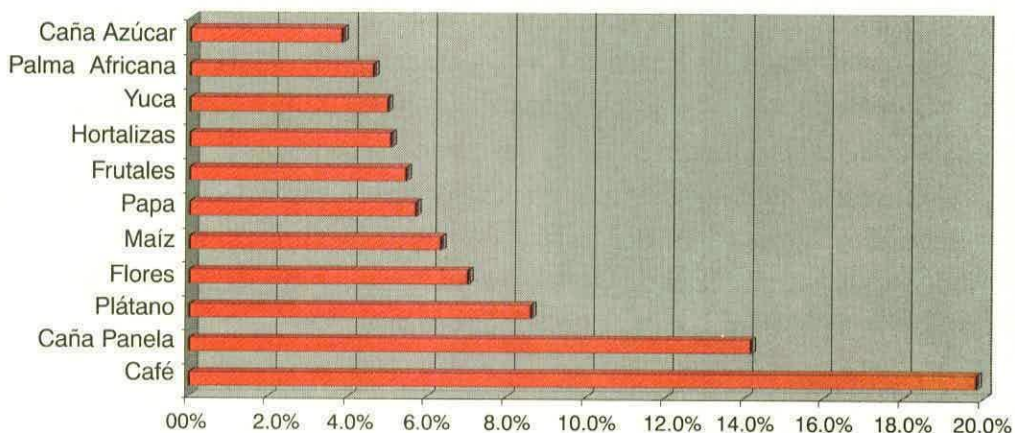
GRAFICO 4
PARTICIPACION EN EL VALOR
DE LA PRODUCCION AGRICOLA (2000/02)



En la generación de empleo

Si se toma la generación de empleo⁴ como criterio de ordenamiento, el café continúa ocupando el primer lugar, con una participación del 19,8%, pero en los otros cultivos hay cambios significativos. El segundo lugar pasa a ocuparlo la caña panelera (14,1%), seguida del plátano (8,6%), las flores (7,0%), el maíz (6,3%), la papa (5,7%), los frutales (5,4%), las hortalizas (5,1%), la yuca (5,0%), la palma africana (4,6%) y la caña de azúcar (3,8%) (Gráfico 5).

GRAFICO 5
PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES
PRODUCTOS EN LA GENERACION DE EMPLEO



⁴ Es necesario mencionar que las cifras de generación de empleo en el sector agropecuario están desactualizadas y presentan deficiencias. Las diferencias encontradas entre los datos del Ministerio de Agricultura -que son los utilizados para los cálculos presentados en esta sección- y los estimados en este trabajo (en el módulo de costos de producción) son significativas, en especial en cultivos que han vivido un rápido proceso de mecanización, como la soya. Sin lugar a dudas, establecer estructuras de costos y jornales ocupados por hectárea para los distintos cultivos y actividades pecuarias reviste la mayor importancia para efectos de diseño y definición de la política sectorial.

En la participación de pequeños productores

La política agropecuaria debe contemplar, de manera muy especial, consideraciones de equidad, y hacerlas compatibles con las de competitividad. Por esta razón, una de las variables para definir la importancia que tienen los cultivos en Colombia para efectos de política sectorial debe ser la participación de los pequeños productores. Obviamente, se trata de los pequeños productores que tienen posibilidades de éxito económico y competitivo, si cuentan con estrategias adecuadas de desarrollo y apoyo gubernamental.

A este respecto vale la pena mencionar que, tanto en Colombia como en otros países, se han venido desarrollando mecanismos que permiten a los productores pequeños participar en verdaderas empresas agropecuarias o agroindustriales, y mantener la propiedad de su tierra. La creación de tales empresas puede tener un doble efecto benéfico en la competitividad: lograr escalas de producción competitivas y contar con la ventaja que reporta una atención cuidadosa y personalizada del cultivo, tradicionalmente asociada a los pequeños productores familiares. Por estas razones, pueden tener un impacto considerable para mejorar la condición de vida de los campesinos y pequeños agricultores del país y contribuir a convertirlos en agricultores modernos y empresariales. De esta manera, la competitividad y la equidad pueden ir de la mano, antes que contraponerse.

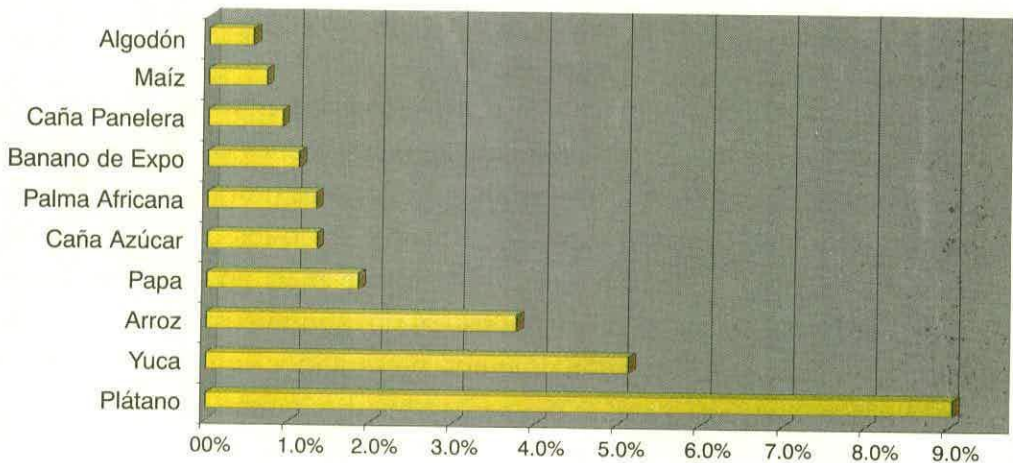
Infelizmente, en Colombia no existen cifras ciertas de la participación de los pequeños productores en las áreas sembradas y en la producción para los distintos cultivos. Tan solo se cuenta con unos pocos censos por cultivos y con alguna información dispersa de diversas fuentes. Con base en ellas puede aseverarse que los siguientes cultivos tienen una importante presencia de pequeños productores: café, plátano, papa, yuca, arroz, maíz, fríjol, cacao, tabaco, caña panelera y algunas frutas y hortalizas. No obstante, no es posible hacer un ordenamiento de ellos basado en el criterio de participación de los pequeños productores. Otro tanto sucede en la parte pecuaria, donde se sabe de la presencia de pequeños productores en la ganadería de doble propósito, en la lechería, la porcicultura y las especies menores, pero no existen cifras ciertas sobre su participación.

En los departamentos

Tampoco existe un único criterio que permita ordenar los cultivos de acuerdo con su importancia en la economía del conjunto de los departamentos colombianos. Empero cuando se revisa la información se encuentra que algunos cultivos, como el plátano y la yuca, tienen una significativa importancia en la superficie cultivada y el valor de la producción en la mayoría de departamentos, mientras que otros -como las flores, la caña de azúcar o el banano- la tienen únicamente en unos pocos.

Además del café, cultivo de gran importancia para numerosos departamentos colombianos, los cultivos que revisten mayor importancia para el conjunto de estas entidades territoriales en Colombia son, en su orden⁵: plátano, yuca, arroz, papa, caña de azúcar, palma africana, banano, caña panelera, maíz y algodón⁶ (Gráfico 6).

GRAFICO 6
IMPORTANCIA DE LOS DISTINTOS CULTIVOS
EN LA AGRICULTURA DEPARTAMENTAL



⁵ Se escogieron los tres productos en cada departamento que registraran un mayor valor de la producción, y a cada producto se le asignó su participación porcentual en el valor de la producción agrícola del respectivo departamento, luego se sumaron esos valores para cada producto y se obtuvo la importancia en el conjunto de los departamentos.

⁶ En este caso no aparecen las frutas, ni las hortalizas como grupos, sino que la ordenación se hizo con cultivos individuales.

Algunas conclusiones

El anterior análisis permite ordenar los cultivos de acuerdo con su nivel de importancia observada hasta el presente en la agricultura colombiana, teniendo en cuenta una determinada variable, pero no ofrece una ordenación única que combine varios de los indicadores que pueden considerarse relevantes. De acuerdo con las distintas prioridades de política se puede construir un proxy que combine algunas o todas las variables mencionadas, dándole a cada una de ellas una determinada ponderación específica.

En todo caso, la información presentada permite extraer algunas conclusiones. Sin lugar a dudas, el café aparece todavía como el cultivo más importante en Colombia en todas las variables analizadas. Empero, no es fácil decir cuál le sigue en importancia. Probablemente sea el plátano, ya que es el tercero en valor de la producción -o el segundo si no se toman los frutales como un solo cultivo-, el tercero en generación de empleo, el cuarto en superficie sembrada, el primero en importancia departamental (excluyendo el café) y cuenta con una considerable presencia de pequeños productores. Es importante anotar que en alguna medida este cultivo se usa como sombrío del café, lo que a su vez puede explicar en parte la participación de los pequeños productores en su cultivo.

Otros cultivos -como la yuca y la papa- aparecen entre los diez cultivos más importantes en todos los ordenamientos realizados. Unos terceros -como la caña panelera, el maíz y el arroz- están entre los diez primeros en todos los ordenamientos menos en uno (arroz no aparece entre los diez primeros en generación de empleo y caña panelera y tampoco maíz en valor de la producción). Los frutales y las hortalizas, por su parte, aunque están entre los diez primeros en la mayoría de ordenamientos presentados, no representan un solo cultivo, sino una agrupación. No parece haber ninguno individualmente que tenga una significativa importancia en los ordenamientos.

Vale la pena mencionar que los cultivos más importantes en el país en el pasado reciente, de acuerdo con los criterios mencionados, no son necesariamente los que han recibido las mayores ayudas.

Debe destacarse, por ejemplo, que cultivos de la importancia actual para el agro colombiano como el plátano y la yuca no están siendo receptores de ayudas internas por producto. Claro está, es necesario sopesar cuidadosamente la priorización entre productos teniendo en cuenta no solo la importancia actual sino además, y de manera decisiva, sus potencialidades en términos de competitividad y oportunidades. Este es un tema que debe tenerse en cuenta en la definición de los criterios de asignación de los escasos recursos públicos que se destinan a apoyar la agricultura colombiana.

1.3. Factores que afectan la competitividad de las principales cadenas: costos de producción y competitividad

Puede afirmarse que la información de costos disponible en el país es generada de diferentes formas y con diversos propósitos por distintas organizaciones. Existe información que es obtenida de forma permanente, alguna de ella con fines de seguimiento, principalmente por parte del Ministerio de Agricultura, algunos gremios de la producción y el Banco Agrario (que la emplea de forma indicativa para la evaluación de solicitudes de crédito)⁷. Alguna otra es producida de forma incidental y su uso es específico. Este es el caso de la proveniente de estudios especiales, como los realizados por la Corporación Colombia Internacional o el DANE en el marco de los trabajos para el cambio de base de cálculo en las Cuentas Nacionales.

Su cobertura es variable en términos tanto de productos como de regiones geográficas. La captura de la misma es, usualmente, de tipo cualitativo, con limitados procesos de crítica y revisión de los datos. No es en general preparada para la realización de análisis económico.

Por ello resulta indispensable que, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se desarrolle un sistema de información de costos de producción que pueda permitir la medición.

⁷ En el caso del Ministerio de Agricultura es importante aclarar que desempeña fundamentalmente, un papel de soporte técnico y de depositario de la información, en tanto que la Secretarías Departamentales de Agricultura, las URPA y las UMATAs se encargan de la recolección, consolidación y análisis de la misma. De esta forma, la información recogida por estas últimas no le otorga el carácter de oficial o avalada por el Ministerio.

y seguimiento de la competitividad del sector y que proporcione información útil para la evaluación de la política sectorial y del desempeño de la producción y las unidades productivas.

Dado el vacío en el país en materia de información sobre costos de producción en el sector, se vio la necesidad de recolectar y preparar información primaria sobre estructuras de costos de producción para algunos de los principales cultivos, a nivel de determinadas regiones. Como parte de la metodología empleada se efectuaron reuniones para analizar las estructuras de costos con productores y expertos vinculados a algunos de los productos de interés. Así se generó nueva información de costos de producción, además de una mayor comprensión de características básicas de la tecnología empleada. Cabe advertir, sin embargo, que esta información no cuenta con estricta representatividad estadística y no abarca el conjunto de las regiones del país donde se cultivan los productos analizados.

No obstante, la información recolectada sirve para realizar algunas comparaciones de costos, elemento importante para el desarrollo y evaluación de la competitividad sistémica, la adecuación de políticas sectoriales y el diseño de estrategias de negociación comercial.

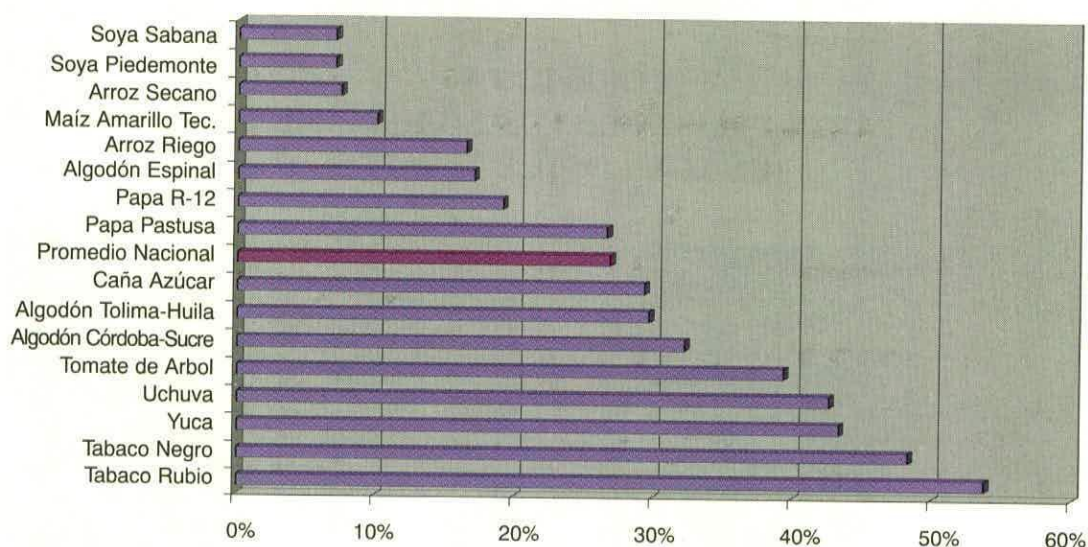
Los análisis de las estructuras de costos de producción en Colombia y su comparación con las de Estados Unidos, permiten concluir que muchos de los problemas de competitividad de la agricultura colombiana están asociados con aspectos tecnológicos. Sin duda, en el área tecnológica hay un significativo campo para mejorar el desempeño competitivo del agro colombiano. En esta conclusión coinciden otros trabajos realizados en el país, incluidos los estudios de competitividad en varias cadenas productivas.

En muchos de los productos analizados, la mano de obra es el rubro con mayor peso individual en los costos de producción, lo que, sin lugar a dudas, refleja la baja tecnificación de las labores agrícolas y pecuarias.

⁸ Véase, entre otros, a: IICA (), PBEST (1996, 1997 y 1998), CORPOICA (1998 y 2000a), Perry (1999 y 2002).

En promedio contribuye con el 27% de los costos de producción en el caso de los cultivos para los que se les estimaron costos en este estudio, oscilando desde cerca de un 8% en soya hasta un 53% en tabaco rubio (Gráfico 7).

GRAFICO 7
PARTICIPACION DEL COSTO DE LA MANO
DE OBRA EN LOS COSTOS TOTALES

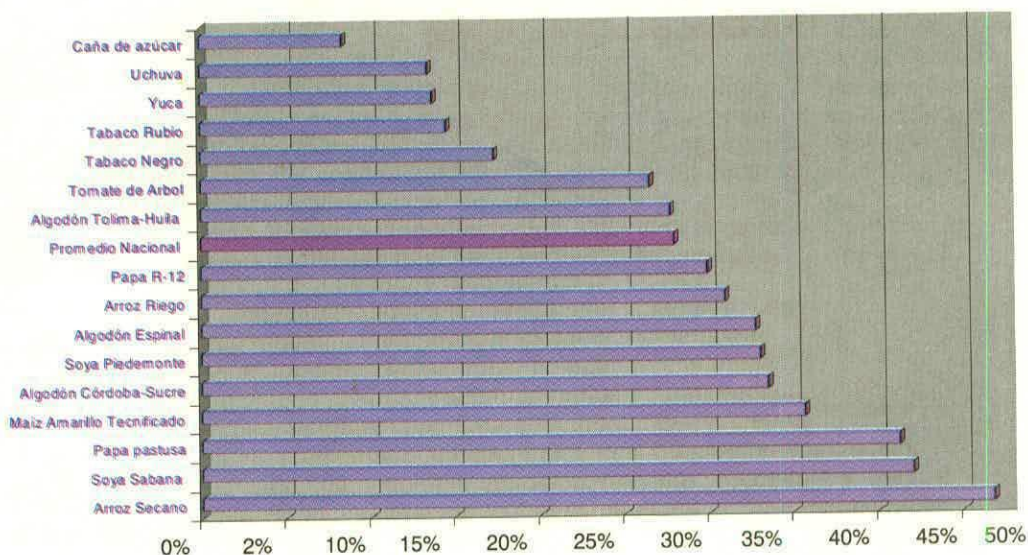


En otros, los agroquímicos es el factor con mayor participación en la estructura de costos, con un promedio del 28% en los cultivos analizados en este estudio, variando desde un 13% en los casos de la uchuva, yuca y tabaco rubio hasta un 45% en arroz secano (Gráfico 8). En conjunto, estos dos rubros representan en promedio el 55% de los costos de producción, pero su participación supera el 60% en la mayoría de los cultivos analizados, y en algunos casos hasta el 70% (por ejemplo, tabaco rubio).

La elevada contribución de los agroquímicos está relacionada con dos factores: sus altos precios en el país y los elevados niveles de aplicación.

Estos últimos se deben a la reducida implantación de las estrategias de manejo integrado de plagas y enfermedades (MIP) -que combinan el control químico con el biológico, el mecánico y otras prácticas no contaminantes-, la escasa utilización de mediciones de umbral de daño económico de las plagas y la baja generación y utilización de híbridos y variedades resistentes a diferentes plagas y stress, adecuadas a las características de los diversos agroecosistemas. Por estas razones, en las comparaciones de costos con otros países, los costos del control de plagas y enfermedades resultan superiores en Colombia, y su participación en la estructura de costos parece desproporcionada.

GRAFICO 8 PARTICIPACION DE LOS AGROQUIMICOS EN LOS COSTOS TOTALES



Igualmente, la aplicación de fertilizantes sin contar con análisis de suelos, ni foliares, que permitan identificar las necesidades de las plantas en sus diferentes estadios de crecimiento y en los distintos ecosistemas, y la muy baja utilización de los abonos verdes, biológicos y orgánicos, determinan elevados niveles de uso de fertilizantes químicos.

Todavía es frecuente en Colombia la formulación y aplicación de un mismo abono compuesto para un determinado cultivo, en ecosistemas muy distintos, que generalmente redundan en una inadecuada y costosa nutrición de la planta, al utilizarse dosis excesivas de algunos elementos mayores y cantidades insuficientes de otros elementos que requiere el desarrollo de la planta. Así mismo, es muy común que los residuos de las cosechas y el abono de origen animal constituyan un problema ambiental, antes que una oportunidad para mejorar los suelos y la nutrición de las plantas.

Los sistemas de siembra más comúnmente utilizados -voleo mecánico o manual- llevan a producir un mayor desperdicio de semilla, a la necesidad de hacer raleo, a tener un menor número de plantas productivas por hectárea, además de que facilitan la aparición de malezas que aprovechan los espacios libres por la falta de uniformidad de las siembras propia de estos sistemas. Por esta razón, en algunos cultivos como el arroz, la semilla representa un costo más elevado en Colombia que en los Estados Unidos y otros países⁹. Con la utilización de sembradoras de precisión, y en particular de la sembradora-abonadora de surco, se lograrían significativos ahorros de semilla. A su vez, las semillas utilizadas son en muchos casos de deficiente calidad, y las variedades cultivadas no siempre son las más adecuadas para los diferentes suelos y ecosistemas.

Los sistemas empleados de labranza y preparación del suelo no son, en general, los más adecuados. El uso continuo del arado de disco por parte de agricultores y ganaderos, el excesivo laboreo y el pisoteo del ganado han conducido a la aparición y expansión de problemas de compactación de los suelos, los cuales no solo afectan el sistema radicular de las plantas sino que además reducen sensiblemente la capacidad de retención de agua del suelo. La utilización de arados de cincel, el aprovechamiento de las socas y residuos de las cosechas, la siembra de abonos verdes, el establecimiento de coberturas vegetales y la labranza nula o mínima, cuando no existe compactación, contribuyen a solucionar los problemas mencionados y pueden representar incrementos de la productividad, al igual que reducción sustancial de costos.

⁹ Además de que su precio parece muy elevado en Colombia.

En el país el uso de sistemas de rotación de cultivos y de cultivos mixtos o asociados no es todavía una práctica generalizada, por lo que es posible lograr una más eficiente utilización de los recursos y de la infraestructura existente, que contribuiría a interrumpir los ciclos de las plagas, facilitar un mejor reciclaje de nutrientes y generar otras sinergias.

El atraso en la fase de cosecha es evidente. Colombia es uno de los pocos países donde se recolectan y mercadean los granos en bultos, lo que ocasiona sobre costos¹⁰ y deterioro de la calidad de los productos. No se han generalizado los sistemas de cosecha mecanizada y de mercadeo a granel, que permiten reducir costos.

La gran mayoría de explotaciones agrícolas y ganaderas colombianas no manejan un sistema adecuado de registros que permita controlar y evaluar los distintos parámetros productivos y sanitarios, ni la eficiente aplicación de los insumos involucrados en la producción. La falta de información, o de adecuado análisis de ella, tiene un impacto importante en los ingresos y los gastos de las unidades agrícolas y ganaderas, afectando negativamente su competitividad. El levantamiento de registros y la utilización de *software* especializado permitirían mejoras significativas en eficiencia y disminuciones en costos en la mayoría de actividades agropecuarias en Colombia. Sin lugar a dudas, podrían obtenerse mayores beneficios si se utilizaran prácticas más modernas, como los sistemas de información geo-referenciada y otros sistemas de monitoreo, planificación y control, indispensables en una agricultura de precisión.

Muchos de los ahorros que se podrían lograr con la generación y adopción de las tecnologías mencionadas ya han sido probados en escala comercial, por agricultores líderes en Colombia. El caso de los pequeños cultivadores de algodón de Villavieja, que trabajan con algunas de estas tecnologías de punta y obtienen los menores costos en el país, es un ejemplo de ello, como se ilustra en este estudio.

¹⁰ Fuera de los costos de los empaques y de las labores adicionales que se requieren para empacar y "bultear" las cosechas, las combinadas deben someterse a una costosa adecuación para acondicionarlas al empaque y comercialización en bultos.

Con la puesta en práctica de algunas de estas tecnologías, Colombia podría ser uno de los países con menores costos de producción de algodón. Otros ejemplos en diferentes cultivos y actividades pecuarias, han sido documentados en estudios de competitividad y otros trabajos realizados en el país¹¹. En consecuencia, la política sectorial debe prestar atención preferencial a la generación, difusión y adopción de tecnología.

Sin lugar a dudas, los problemas de competitividad del agro colombiano no están asociados exclusivamente con los tópicos tecnológicos. Además de los relacionados con las distorsiones internacionales, los problemas de orden público, las carencias de infraestructura y los elevados precios de algunos insumos y factores -que han sido ampliamente ilustrados en otros trabajos¹²-, existen dificultades ocasionadas por las modestas escalas de operación, la falta de integración de las cadenas productivas y la escasa capacidad administrativa y gerencial de la mayoría de explotaciones.

A su superación, así como a la de los problemas tecnológicos, puede contribuir de manera importante la política sectorial. Infortunadamente, la prioridad que se debería otorgar al tema tecnológico no se ve reflejada en el presupuesto sectorial. La entidad encargada de la generación y transferencia de tecnología recibió tan sólo el 11% de los recursos presupuestales asignados al Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas en el trienio 2000-2002. Además de la Dirección Superior (19%), otras tres entidades recibieron presupuestos superiores -DRI (18%), ICA (16%) e INCORA (13%).

Tampoco se reflejó dicha prioridad en los principales proyectos de inversión adelantados por las entidades del sector. Los dos principales programas fueron los de "Implantación de Proyectos de Desarrollo Rural", ejecutado por el DRI, y el de "Subsidio de Vivienda Rural", ejecutado por el Banco Agrario, que en conjunto representaron el 31% del gasto total en inversión durante el último trienio.

¹¹ Véanse los trabajos citados en la nota 8.

¹² Además de los trabajos citados en la nota 8, véase: *Misión Paz* (2001).

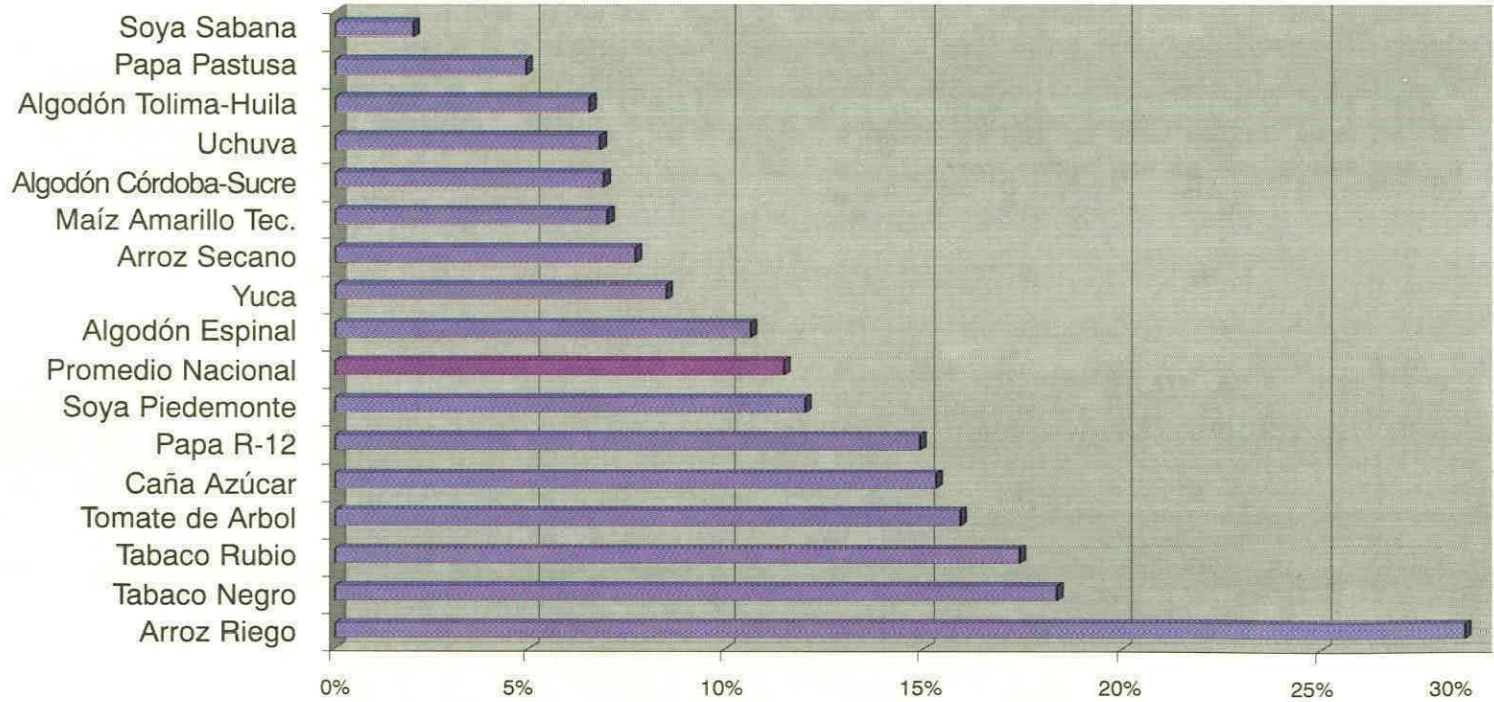
Les siguieron los programas "Construcción de Obras de Desarrollo Rural", del DRI, y "Análisis y Construcción de Distritos de Riego y Drenaje", ejecutado por el INAT, cada uno con una participación de 6% sobre los gastos totales en el período mencionado. Solo después aparecen dos programas de desarrollo tecnológico: "Administración y Cofinanciación del Desarrollo Tecnológico" y "Asistencia Técnica al Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario", cada uno con una participación del 5%.

De contera, el instrumento que se creó para incentivar la modernización sectorial, el Incentivo a la Capitalización Rural, nunca ha tenido un importante uso en los temas de modernización tecnológica, aparte de que se ha venido desnaturalizando con la mayor utilización de sus recursos para fomentar los cultivos permanentes.

De otra parte, en algunos cultivos el costo de la tierra es considerablemente elevado. En el caso del arroz riego en el Tolima, por ejemplo, alcanza casi el 30%, restándole competitividad, como se analiza en la comparación con los costos estadounidenses (sección 4.5). Su participación también es elevada en otros cultivos, al superar el 15% de los costos totales, como en los casos del tabaco, tomate de árbol y caña de azúcar. La participación promedio del costo de la tierra supera el 11% (Gráfico 9).

Estas cifras son indicativas de la alta contribución de la tierra en los costos de producción, a diferencia de tendencias observadas con la globalización, consecuentes, entre otros factores, con un mayor peso de la tecnología en el valor del producto. En Colombia la tierra, lejos de constituirse en un factor de producción, es concebida como un factor de acumulación de riqueza y de poder, con generación de "extra-rentas" que afectan la competitividad de las actividades agropecuarias. En este sentido, es preciso promover decididamente el mercado de tierras en el país, para lo cual, entre otras acciones, resulta necesario avanzar hacia el establecimiento de un impuesto a la tierra.

GRAFICO 9
PARTICIPACION DEL COSTO DE LA TIERRA
EN LOS COSTOS TOTALES



II. POLÍTICA SECTORIAL Y TRANSFERENCIAS AL SECTOR AGROPECUARIO

En Colombia, como en todos los países del mundo, el sector agropecuario es objeto, en mayor o menor grado, de medidas de política sectorial que pueden ser clasificadas en tres grandes categorías: 1) protección en frontera (aranceles, restricciones no arancelarias e incentivos a las exportaciones); 2) ayudas internas específicas por producto (subsidios a los precios, a los ingresos, a la inversión y a los costos de producción); y 3) ayudas internas en servicios generales (investigación, transferencia de tecnología, sanidad animal y vegetal, infraestructura, programas de desarrollo rural y, en general, ayudas que no son asignadas por producto).

Todas las medidas mencionadas implican transferencias a los productores, ya sea por cuenta de los consumidores (quienes deben pagar el aumento de los precios internos derivado de las medidas de protección en frontera) o de los contribuyentes (quienes deben pagar, en última instancia, el costo fiscal de las ayudas internas). Por otra parte, dichas medidas generan beneficios sociales en términos de ingresos y empleos rurales en actividades productivas que en ausencia de ayudas no se realizarían o se realizarían en menor escala.

La medición de las transferencias al sector agropecuario colombiano es importante no sólo para analizar las prioridades de la política sectorial y evaluar sus costos y definir parámetros concretos de la estrategia negociadora, sino además para compararlas con las transferencias que reciben los agricultores de otros países como los Estados Unidos, habida cuenta que en el contexto de un área de libre comercio las diferencias en los niveles de ayuda se convierten en un determinante fundamental de la competitividad relativa entre los productores de los países socios y, por ende, de los flujos bilaterales de comercio e inversión en productos agropecuarios.

2.1. Las transferencias a la agricultura en Colombia

Durante el trienio 2000-2002 las transferencias totales al sector agropecuario colombiano ascendieron a un promedio anual de US\$ 1.143 millones, equivalentes aproximadamente al 11% del PIB del sector. El 77% de estas transferencias correspondieron a medidas de protección en frontera, el 6% a ayudas específicas por producto y el 17% restante a ayudas en servicios generales (Cuadro 2).

La suma de las transferencias por concepto de protección en frontera y las ayudas específicas por producto constituyen lo que la OECD denomina "Estimativo de Subsidios al Productor", más conocido como el ESP. En Colombia el ESP promedio en el período mencionado ascendió a US\$ 945 millones al año, de los cuales el 93% correspondió a protección en frontera y sólo 7% a ayudas internas¹³ por producto¹³.

CUADRO 2
TRANSFERENCIAS A LOS PRODUCTORES
AGROPECUARIOS EN COLOMBIA
Promedio período 2000-2002

Tipo de transferencia	Millones de dólares	Distribución de las transferencias totales	Distribución del ESP	Participación en el PIB Agropecuario
A. Estimativo de Subsidios al productor (ESP)	945	83%	100%	9%
1. Apoyo en frontera	882	77%	93%	8%
2. Ayudas internas Por producto	62	6%	7%	1%
B. Ayudas en servicios generales	199	17%		2%
Total transferencias al sector	1,143	100%		11%

Fuente: Información oficial de los distintos programas de ayuda interna y Cálculos del equipo consultor.

¹³ Cabe recordar que este estimativo se hizo con base en la metodología de la OECD para efectos de poder compararlo con las cifras de Estados Unidos. En estricto sentido, las transferencias que reciben los agricultores colombianos pueden ser superiores a las indicadas si se contabilizaran aquellas inherentes en algunas zonas del país a la utilización del agua libre de tarifas y a los beneficios tributarios existentes para las actividades ganaderas. Sin embargo, como se aprecia más adelante, la contabilización de dichas ayudas sería marginal frente a la diferencia existente con el ESP de los Estados Unidos.

El apoyo en frontera está constituido en su mayor parte por los aranceles y las restricciones a la importación (98%)¹⁴. Los subsidios a la exportación, desmontados a partir de septiembre de 2002, representaron apenas el 1,6% del apoyo en frontera (Cuadro 3).

CUADRO 3
TRANSFERENCIAS TOTALES AL SECTOR
AGROPECUARIO EN COLOMBIA
Promedio período 2000-2002

	Millones de pesos	Miles de dólares	% Transferencias Totales
1. Estimativo de subsidios al productor (ESP)	2,193,260	944,734	82.6%
A. Protección en frontera	2,042,470	882,355	77.2%
Protección contra importaciones	2,011,421	868,593	76.0%
Subsidio total a exportaciones	31,049	13,762	1.2%
B. Ayudas Internas específicas	150,790	62,379	5.5%
Pagos directos a productores de maíz	171	68	0.0%
Pagos directos a productores de algodón	12,059	5,196	0.5%
Incentivo al precio interno del café (AGC)	73,700	30,132	2.6%
Otros programas de apoyo a la caficultura	35,995	14,515	1.3%
Subsidio total al crédito	10,626	4,572	0.4%
Exenciones tributarias por terneros nacidos y enajenados en el año	17,526	7,583	0.7%
Apoyos de PROEXPORT a sectores de flores, agrícola y agroindustrial	713	311	0.0%
2. Estimativo de Subsidios en Servicios Generales (ESSG)	458,522	198,699	17.4%
Incentivos a la capitalización rural (1)	26,848	11,444	1.0%
Proyectos del Plan Colombia en el sector agropecuario (excepto café)	42,060	18,185	1.6%
Ejecución del Ministerio de Agricultura y entidades adscritas	389,614	169,071	14.8%
Transferencias Totales al Sector Agropecuario: ESP + ESSG	2,651,782	1,143,433	100.0%
Ayuda interna total = Ayudas internas específicas + ESSG	609,312	261,078	22.8%

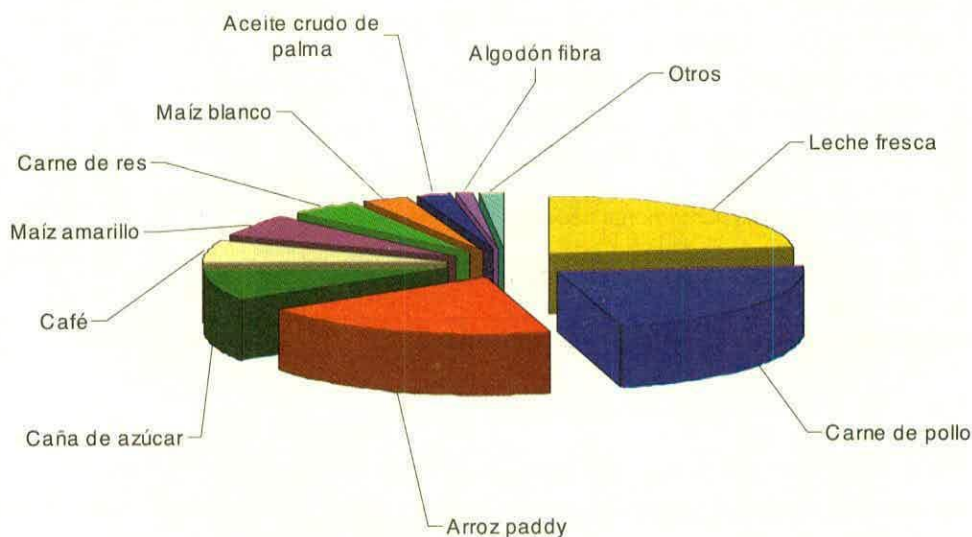
Fuente: Información oficial de los distintos programas de ayuda interna y Cálculos del equipo consultor. (1) No ha sido posible obtener la información desagregada por producto específico, debido a la dificultad existente para extraerla de las solicitudes de crédito de FINAGRO, por cuanto no se encuentra sistematizada.

¹⁴ En la actualidad se encuentran vigentes únicamente las siguientes restricciones no arancelarias: los vistos buenos para el frijol, la licencia previa para los trozos de pollo, la leche en polvo y las demás leches concentradas, un contingente arancelario para la carne de res, y las salvaguardias y contingentes transitorios con los países de la CAN para el arroz y el azúcar.

Las ayudas internas por producto están dirigidas especialmente a la caficultura (72%) y, en menor medida, al sector ganadero por concepto de beneficios tributarios, los subsidios al crédito de FINAGRO¹⁵ y los pagos directos a los productores de algodón y maíz -aunque las ayudas al café y al maíz en el período son de carácter coyuntural-. Es de anotar que en este rubro se incluyen también apoyos de PROEXPORT a flores y otros productos específicos, pero no el incentivo al almacenamiento del arroz por cuanto su efecto está incorporado en el precio interno al productor.

Las transferencias estimadas por producto están concentradas en unos pocos bienes en Colombia. Los que recibieron las mayores en el trienio 2000-2002 fueron, en su orden: leche (24%), carne de pollo (22%), arroz paddy

GRAFICO 10
PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS PRODUCTOS EN LAS TRANSFERENCIAS AL AGRO EN COLOMBIA (2000/02)



Fuente: Cuadro 3. Otros incluye: banano y plátano de exportación, flores, cebada, trigo,soya y carne de cerdo.

¹⁵ Información obtenida de FINAGRO con posterioridad a la realización de estos cálculos indican que el monto del subsidio al crédito puede estar subestimado en menos del 1% de las transferencias totales al sector.

¹⁶ La caña de azúcar y la remolacha azucarera son bienes no transables a nivel internacional. Sin embargo, la OECD estima el ESP para estos productos, partiendo de los precios del azúcar y suponiendo una relación fija entre éstos y el precio de la materia prima.

(20%), caña de azúcar¹⁶ (9%) , café (6%), maíz amarillo (6%) y carne de res (5%). Estos siete productos percibieron el 92% del total de las transferencias recibidas por los 17 productos estudiados (Gráfico 10).

En la mayoría de los casos estudiados, prácticamente la totalidad de las transferencias provinieron de la protección en frontera. Únicamente en café y algodón las ayudas internas son predominantes (Cuadro 4).

CUADRO 4
RESUMEN DE APOYO EN FRONTERA Y AYUDAS INTERNAS
ESPECÍFICAS POR PRODUCTO EN COLOMBIA
Valores Totales Promedio período 2000-2002

Producto	Millones dólares				Composición del ESP del producto		
	Apoyo en Frontera	Ayudas Internas	ESP	Dist. por producto	Apoyo en Frontera	Ayudas Internas	ESP
Leche fresca	163	4	167	23.7%	98%	2%	100%
Carne de pollo	156	0	156	22.1%	100%	0%	100%
Arroz <i>paddy</i>	142	0	143	20.3%	100%	0%	100%
Caña de azúcar	63	0	63	8.9%	100%	0%	100%
Café	0	45	45	6.4%	0%	100%	100%
Maíz amarillo	44	0	44	6.2%	100%	0%	100%
Carne de res	28	5	32	4.5%	85%	15%	100%
Maíz blanco	21	0	21	3.0%	100%	0%	100%
Aceite crudo de palma	15	0	15	2.1%	99%	1%	100%
Algodón fibra	2	5	8	1.1%	32%	68%	100%
Banano de exportación	7	0	7	1.0%	100%	0%	100%
Soya	4	0	4	0.6%	100%	0%	100%
Trigo	2	0	2	0.3%	100%	0%	100%
Plátano de exportación	1	0	1	0.1%	97%	3%	100%
Flores	1	0	1	0.1%	88%	12%	100%
Cebada	0	0	0	0.0%	100%	0%	100%
Carne de cerdo	-4	0	-4	-0.6%	100%	0%	100%
Subtotal 17 productos	646	60	706	100.0%	92%	8%	100%
Otros productos (expansión)(1)	236	3	239		99%	1%	100%
Total	882	62	945		93%	7%	100%

Fuente: Información oficial de los distintos programas de ayuda interna y Cálculos del equipo consultor. (1) Con base en la participación de los 17 productos en el valor de la producción total de productos agrícolas y pecuarios según Ministerio de Agricultura.

Para efectos de comparaciones internacionales es importante analizar el ESP de cada producto como porcentaje tanto de los ingresos percibidos por los productores como del precio de referencia internacional (Cuadro 5). El producto más beneficiado es el maíz, en la medida en que las transferencias representan el 33% de los ingresos de sus cultivadores, seguido por el arroz paddy (26%), la soya (26%), el maíz blanco (23%) y el trigo (21%). Los productos menos favorecidos son la carne de cerdo y los exportables.

Un indicador alternativo, el ESP como porcentaje del precio internacional en finca (denominado por la OECD: Tasa de Ayuda Nominal), arroja el mismo ordenamiento entre los productos. Este indicador muestra el aumento del ingreso unitario de los productores como resultado de las políticas de ayuda, con respecto a lo que recibirían en una situación de no intervención. Por ejemplo, la tasa es 49% en el caso del maíz amarillo, lo que implica que gracias a las políticas de apoyo a este producto, los productores nacionales reciben (por tonelada) 49% más de lo que recibirían en una situación de libre comercio y sin ayudas internas. Los porcentajes correspondientes a los demás productos pueden ser apreciados en el Cuadro 5.

Para juzgar si un porcentaje determinado es alto o bajo, resulta necesario considerar el grado de distorsión de los precios internacionales y, especialmente, el porcentaje de ayuda al mismo producto en un país de referencia como los Estados Unidos.

Adicionalmente deben compararse las tasas de protección nominal al mercado interno (diferencia porcentual entre el precio al productor y el precio internacional en finca, expresada como porcentaje del precio CIF) con las tasas del arancel NMF, las cuales, en el caso de los productos pertenecientes al Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), incluyen el efecto de los derechos adicionales y las rebajas arancelarias, para determinar la medida en que influyen factores diferentes del arancel en el diferencial entre el precio interno y el precio internacional en finca (Cuadro 5).

CUADRO 5
INDICADORES DE APOYO POR PRODUCTO
EN EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO
Promedio período 2000-2002

Producto	ESP/(Valor. Bruto de la Producción + Ayudas)	ESP como % del precio internacional en finca	Protección nominal al mercado interno como % del precio CIF (1)	Arancel de Nación Más Favorecida
Maíz amarillo	33%	49%	57%	40%
Arroz <i>paddy</i>	26%	37%	44%	66%
Soya	26%	35%	38%	34%
Maíz blanco	23%	35%	41%	40%
Trigo	21%	29%	30%	23%
Carne de pollo (2)	19%	25%	41%	50%
Caña de azúcar (3)	19%	24%	40%	58%
Algodón fibra	15%	18%	5%	5%
Leche fresca	14%	16%	16%	36%
Cebada	9%	10%	11%	20%
Aceite de palma	7%	8%	9%	36%
Café	5%	6%	n.a.	10%
Plátano de exportación	3%	3%	n.a.	15%
Carne de res	2%	3%	2%	20%
Banano de exportación	2%	2%	n.a.	15%
Flores	0%	0%	n.a.	10%
Carne de cerdo (2)	-4%	-3%	12%	34%

Fuente: Información oficial de los distintos programas de ayuda interna y Cálculos del equipo consultor. (1) Diferencial entre precio interno y precio internacional para ventas al mercado doméstico. (2) El ESP de carnes de pollo y cerdo es neto del sobre costo por la protección a los cereales forrajeros. (3) El arancel NMF es para azúcar blanco. n.a. No aplicable.

En el caso del maíz amarillo, por ejemplo, el diferencial de precios es significativamente superior al arancel NMF, lo cual puede ser atribuido a la existencia de medidas no arancelarias.

En el caso del arroz *paddy*, por el contrario, el diferencial de precios es inferior al arancel NMF, lo cual puede deberse a varios factores, entre ellos: importaciones de arroz con aranceles preferenciales y desequilibrios del

mercado interno que deprimen el precio al productor por debajo del costo de importación del producto. Situaciones similares se observan en los casos de la carne de pollo sin trocear, el azúcar, la leche, la cebada, el aceite de palma y la carne de cerdo, todos productos del ámbito del SAFP.

El esquema tradicional de política sectorial se basaba en cuatro instrumentos de política: la protección en frontera, los precios de sustentación, los subsidios a las exportaciones y la provisión de servicios generales.

Estados Unidos fue el primer país que comenzó a modificar esta estrategia, debido a que los precios de sustentación internos - asociados a los créditos de comercialización- le dificultaban competir en los mercados internacionales. Por esta razón, poco a poco fue sustituyendo la sustentación de precios por una política de sustentación de ingresos, basada en pagos directos a los productores, lo que permitió que los precios internos bajaran, ubicándose incluso por debajo de los costos de producción y que la protección en frontera dejara de ser relevante. Los subsidios internos también reemplazaron a las subvenciones a las exportaciones. De manera que tres de los instrumentos tradicionales de política perdieron su importancia, al menos para los productos agropecuarios de exportación¹⁷.

Otros países desarrollados siguieron el ejemplo estadounidense, aunque tímidamente. Tal fue el caso, por ejemplo, de las naciones europeas, cuando en 1992 reformaron la Política Agrícola Común, establecieron los pagos directos -o de compensación- y disminuyeron el papel de los precios de soporte. No obstante, la nueva estrategia de política agropecuaria resulta muy costosa para el fisco, razón por la cual la mayoría de países en desarrollo no puede implantarla.

Estas naciones, ante sus dificultades fiscales, optaron por desmontar los precios de sustentación y varios de los servicios generales que el Estado otorgaba a los agricultores, con lo que su política agropecuaria se ha centrado

¹⁷ Esto no sucedió, por ejemplo, en el caso del azúcar, producto en el que Estados Unidos es importador neto.

principalmente en la protección en frontera. Esto es lo que ha sucedido en Colombia.

Sin embargo, en una medida modesta el gobierno colombiano intentó implantar algunos apoyos directos, unos de carácter general como el Incentivo a la Capitalización Rural y otros específicos como el subsidio al almacenamiento en el arroz o los pagos para sustentar los ingresos de los algodoneros o los distintos apoyos otorgados a los caficultores. Empero, ante las crecientes dificultades fiscales estos apoyos no pasan de representar un porcentaje muy bajo de las transferencias a los agricultores -los dedicados a productos específicos equivalen al 6%- a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las ayudas internas constituyen la mayoría de las transferencias -el 43%, o el 77% si se incluyen las otorgadas en servicios generales-.

2.2. La estructura de protección efectiva

La tasa de protección efectiva (TPE) es un indicador del tamaño relativo de los incentivos otorgados a una actividad productiva como resultado de las políticas de intervención. A diferencia del ESP, que es un indicador de transferencias nominales, la TPE es una medida de transferencias efectivas o netas porque descuenta el efecto de la protección en frontera aplicada a los insumos¹⁸. Por otra parte, la TPE se expresa generalmente como porcentaje del valor agregado.

En principio, cuanto mayor es la protección efectiva de una actividad con respecto a otras, *ceteris paribus*, mayor sería el incentivo para realizarla en el país. Esto no implica que las actividades con mayor TPE sean las más dinámicas o las que más inversión atraigan, porque ello depende de otras condiciones de la oferta y la demanda. A pesar de estas limitaciones, la TPE refleja la estructura de incentivos que se desprende de las medidas de intervención, lo cual constituye un elemento de juicio necesario a la hora de comparar diferentes escenarios de política.

¹⁸ En la metodología del ESP la protección a los insumos es tenida en cuenta solamente en el caso de las carnes para descontar los sobrecostos de los alimentos forrajeros.

El análisis de las tasas de protección efectiva promedio del período 2000-2002, para 86 productos agropecuarios y agroindustriales pertenecientes a 10 cadenas o agrupaciones agroindustriales, permite extraer algunas conclusiones:

- Los mayores niveles de protección corresponden a productos intermedios pertenecientes al SAFP, y particularmente a alimentos balanceados para animales y harinas de trigo y maíz.
- Entre los productos agropecuarios, la mayor protección efectiva corresponde al arroz paddy, el maíz amarillo y la soya, productos del SAFP cuyos insumos están gravados con aranceles bajos. Los demás productos básicos analizados tienen protecciones inferiores a 44%.
- Entre los productos finales, los más protegidos son los aceites vegetales, embutidos, margarina y queso, todos vinculados al SAFP.
- En un escenario hipotético de negociaciones comerciales en el cual se elimine toda protección en frontera, las tasas de protección efectiva serían iguales a cero para la mayoría de los productos, salvo casos excepcionales como el algodón (protección positiva de 16% debido a los apoyos al precio interno) y productos agrícolas básicos (con protecciones negativas de -1% a -4% debido al efecto de los impuestos al ACPM).

En el escenario de TLC con SAFP (esto es, con aplicación de los derechos adicionales del sistema de franjas) se presentan algunos casos de protección efectiva negativa, en derivados del azúcar, productos de molinería y mezclas básicas para alimentos de animales. Se trata de productos no vinculados al SAFP, cuya exclusión genera desequilibrios en la estructura de protección efectiva. De acuerdo con la Decisión 371 de la Comunidad Andina, tales productos deberían ser vinculados al SAFP para evitar esos desequilibrios.

2.3. Tasa de inequidad comercial

A partir de las definiciones del Estimativo de Subsidios al Productor y de la Tasa de Protección Efectiva, se puede demostrar que, en un escenario en el cual se elimine totalmente la protección en frontera y las funciones de producción son iguales en los dos países, el cociente entre la tasa de protección efectiva en Colombia y la TPE de los Estados Unidos para una misma actividad productiva, sería equivalente al cociente entre las ayudas internas otorgadas a dicha actividad en cada país.

Suponiendo que en ambos países las ayudas por tonelada en la situación post-TLC es igual al monto promedio otorgado en el período 2000-2002, la TPE relativa en dicho escenario se muestra en la columna B del Cuadro 6.

Si se cumplieran las hipótesis mencionadas, en la situación post-TLC sin SAFF, los agricultores colombianos recibirían 13 centavos de dólar por tonelada de maíz y los de Estados Unidos 28 dólares por tonelada (columna A). En los casos de arroz paddy y soya serían de 9 y 4 centavos de dólar versus 99 y 50 dólares por tonelada, respectivamente. El producto con mayores ayudas sería la fibra de algodón con 141 y 552 dólares por tonelada en Colombia y los Estados Unidos, en su orden.

En términos porcentuales, las ayudas por tonelada recibidas por los agricultores colombianos con respecto a las recibidas por los agricultores de Estados Unidos, serían menos de 1% en maíz amarillo, arroz paddy, soya, trigo, cebada, caña de azúcar o remolacha azucarera, carne de pollo y carne de cerdo. La relación sería del 3,5% en leche fresca, 5,5% en carne de res y 25,6% en algodón. Es decir, en el producto que más se subsidia en Colombia las ayudas por tonelada son una cuarta parte de las ayudas en los Estados Unidos.

CUADRO 6
PROTECCIÓN EFECTIVA RELATIVA COLOMBIA -
ESTADOS UNIDOS Y TASA DE INEQUIDAD
COMERCIAL EN ESCENARIO TLC SIN SAFF
(Promedio período 2000 - 2002)

PRODUCTO	PAÍS	Ayudas internas US\$/T	Protección relativa COL/EE.UU con TLC	Monto de inequidad comercial US\$/T	Precio CIF Colombia	Tasa de inequidad comercial
		A	B	C	D	E
Maíz amarillo	COL	0.13	0.5%	-28	109	-26%
	EE.UU	28				
Arroz <i>paddy</i>	COL	0.09	0.1%	-99	148	-67%
	EE.UU	99				
Soya	COL	0.04	0.1%	-50	207	-24%
	EE.UU	50				
Fibra de algodón (1)	COL	141	25.6%	-411	1,167	-35%
	EE.UU	552				
Trigo	COL	0.00	0.0%	-74	150	-49%
	EE.UU	74				
Cebada	COL	0.00	0.0%	-60	131	-46%
	EE.UU	60				
Caña y remolacha de azúcar (2)	COL	0.02	0.1%	-28	124	-23%
	EE.UU	28				
Leche fresca	COL	0.66	3.5%	-18	165	-11%
	EE.UU	19				
Carne de pollo	COL	0.04	0.1%	-49	926	-5%
	EE.UU	49				
Carne de cerdo	COL	0.42	0.8%	-54	1,397	-4%
	EE.UU	54				
Carne de res	COL	7.05	5.5%	-122	1,749	-7%
	EE.UU	129				

Fuentes: OECD y Cálculos del equipo consultor. (1) La ayuda interna al algodón en los Estados Unidos en el año 2002 se supone igual a la diferencia entre el target price y el precio al productor (2) Por tonelada de azúcar blanco.

Como las ayudas internas constituyen incentivos a la producción doméstica, la desigualdad anotada implicaría un gran desequilibrio entre los dos países en el proceso de la negociación, asimetría claramente a favor de los Estados Unidos que es necesario tener en cuenta en el TLC desde el inicio.

En vista de que según los Estados Unidos las ayudas internas no serían negociables en el marco del TLC, Colombia debería contemplar alternativas para corregir totalmente esta situación y garantizar así condiciones equitativas de competencia a sus productores en el mercado nacional. Sería en consecuencia necesario sopesar estrictamente los efectos en bienestar reproducidos con el libre comercio: excedente de los consumidores nacionales de bienes estadounidenses cuyos precios en el mercado colombiano podrían reducirse como usufructo de las ayudas internas de los Estados Unidos versus excedente del productor colombiano por la pérdida de ingresos (por menor producción y/o rentabilidad) por la mayor competencia de los productos subsidiados en los Estados Unidos.

Como se muestra en la columna E, la Tasa de Inequidad Comercial no es otra cosa que la diferencia en las ayudas internas de los dos países expresada como porcentaje del precio CIF en Colombia. El correctivo para eliminar la desigualdad debería tener en cuenta las siguientes consideraciones: en primer lugar, la magnitud del diferencial de ayudas es variable, al estar relacionada con las fluctuaciones de los precios internacionales; en segundo lugar, las ayudas en los Estados Unidos reflejan un diferencial entre costos de producción y precios al productor, que en Colombia puede ser inferior o inexistente, como en los casos del arroz, el algodón y el azúcar; y en tercer lugar, cualquier correctivo que se aplique debería descontar la protección natural correspondiente al arancel equivalente a los fletes incurridos para la importación desde Estados Unidos a Colombia.

Además, habría que considerar ajustes adicionales para evitar que estos correctivos ocasionen protecciones efectivas negativas en los productos derivados.

Ahora bien, el correctivo recomendable por concepto de pérdida de excedente del productor nacional, tendría que reducirse proporcionalmente por las ganancias relativas de excedente del consumidor colombiano, dentro del propósito de maximizar los impactos en bienestar del TLC para el país. En la sección 6 se analiza empíricamente este tema con mayor detalle.

En el escenario considerado como óptimo, en el cual se preserva el SAFF en la situación post-TLC, la Tasa de Inequidad Comercial se reduce sustancialmente en todos los productos, excepto en algodón y carne de res (porque estos productos no pertenecen al SAFF), y en trigo y cebada (porque las franjas de precios protegieron moderadamente a estos productos en el período de referencia 2000-2002). En productos como caña¹⁹, leche, carne de pollo sin trocear y carne de cerdo, la preservación del SAFF sería más que suficiente para eliminar el desequilibrio en las ayudas internas (Cuadro 8), todo lo cual apuntala seriamente la conveniencia de mantener el SAFF en el escenario post-TLC.

2.4. El Sistema Andino de Franjas de Precios

El SAFF es un mecanismo arancelario cuyo principal objetivo es "estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales, o por graves distorsiones de los mismos"²⁰. La estabilización del costo de importación tiene como fin defender tanto los ingresos de los productores agropecuarios contra precios muy bajos como los de los consumidores en períodos de altas cotizaciones.

Efecto estabilizador

En sus nueve años de existencia, el SAFF ha cumplido su función de estabilización, como puede comprobarse con los indicadores que se presentan en la primera columna del Cuadro 9. El efecto estabilizador, medido como la

¹⁹ En el caso de la caña se está suponiendo que Estados Unidos elimina totalmente la protección en frontera al azúcar, lo cual si bien es altamente deseable, parece por ahora remoto.

²⁰ Comisión del Acuerdo de Cartagena. Decisión 371 de Noviembre de 1994. Artículo 1.

disminución porcentual en el coeficiente de variación del costo de importación por efecto del SAFP, ha sido positivo en todos los productos marcadores del sistema (es decir, la volatilidad se ha reducido), entre un mínimo de 26% en el caso de la carne de cerdo y un máximo de 68% en el de los trozos de pollo.

El efecto estabilizador ha sido también positivo en la mayoría de los productos derivados.

CUADRO 7
EFFECTOS DEL SAFP SOBRE EL COSTO DE IMPORTACIÓN
(Con respecto al precio internacional
CIF: abril 1995 - agosto 2003)

Producto	Efecto estabilización	Efecto protección de los derechos adicionales y rebajas arancelarias del SAFP	Arancel total (SAFP + AEC)
Trozos de pollo	68%	87%	107%
Azúcar crudo	52%	25%	45%
Azúcar blanco	46%	25%	45%
Carne de pollo sin trocear	-116%	19%	39%
Arroz blanco	45%	16%	36%
Carne de cerdo	26%	15%	35%
Arroz <i>paddy</i>	35%	18%	33%
Maíz amarillo	49%	14%	29%
Leche en polvo	46%	13%	33%
Aceite crudo de soya	32%	5%	25%
Soya	60%	8%	23%
Maíz blanco	56%	8%	23%
Aceite crudo de palma	33%	1%	21%
Trigo	46%	5%	20%
Cebada	52%	4%	19%

Nota: El efecto estabilización indica en qué porcentaje se reduce la volatilidad (coeficiente de variación) del costo unitario de importación por efecto de los derechos adicionales del SAFP. A su vez, el efecto protección indica en qué porcentaje aumenta el costo unitario de importación por efecto de los derechos adicionales del SAFP.

Fuente: Cálculos con base en información de la Secretaría General de la CAN, válidos solamente para el periodo mencionado.

Efecto protección

El efecto protección equivale al promedio ponderado de los derechos adicionales y rebajas arancelarias del SAFP durante un período relativamente largo que abarque al menos un ciclo de precios. En una franja perfectamente simétrica con respecto a la tendencia de los precios internacionales, el efecto protección tiende a cero en el largo plazo, es decir, los derechos adicionales tienden a ser compensados con las rebajas arancelarias.

Según se observa en el Cuadro 7, todas las franjas tuvieron un efecto protección positivo en el período 1995-2003, aunque el grado de protección varía sustancialmente de un producto a otro.

Parte del efecto protección de las franjas se debe a que las rebajas arancelarias están acotadas por el AEC, en tanto que los derechos adicionales no lo están, salvo las franjas de la soya y los aceites (20% a partir de marzo de 2002) y los casos ya mencionados del trigo y el maíz amarillo. La otra causa principal del efecto protección es el factor de ajuste especial aplicado a las franjas del azúcar, la leche y el maíz amarillo, en virtud del cual el precio piso es más alto de lo que corresponde a una franja simétrica.

Cobertura de productos

El SAFP cubre actualmente trece franjas de precios y 154 subpartidas NANDINA.

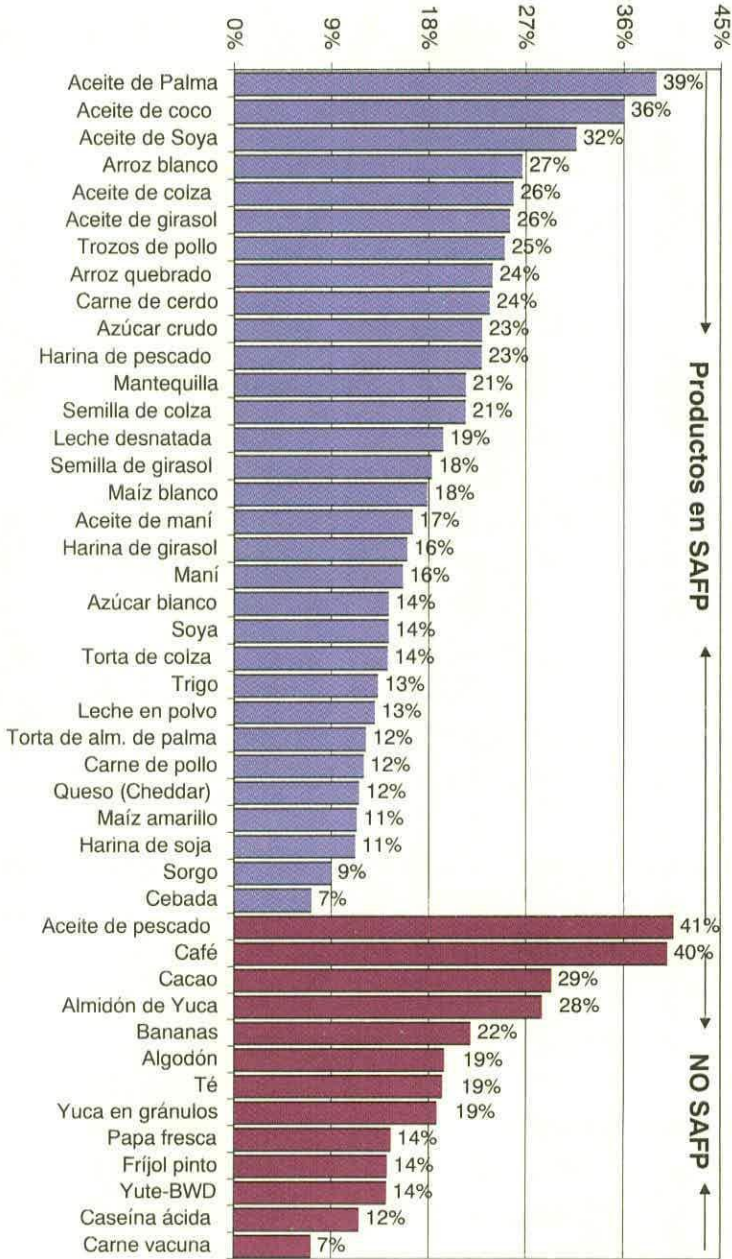
Los productos con mayor volatilidad, según el gráfico adjunto, son, en su orden: aceite de palma, aceite de soya, arroz blanco, trozos de pollo, carne de cerdo, azúcar crudo, maíz blanco, azúcar blanco y soya. (ver gráfico 11)

De acuerdo con la Decisión 371, para que un producto resulte elegible para pertenecer al sistema debe cumplir con las siguientes condiciones: a) estar incorporado al ámbito agrícola de la OMC; b) ser derivado del producto marcador o sustituto del mismo o de un derivado de éste y c) que su inclusión sea indispensable para evitar desviaciones en el comercio o desequilibrios en la estructura de protección efectiva²¹.

²¹El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con un estudio que evalúa el ámbito del SAFP a la luz de estos principios y presenta recomendaciones prácticas para mejorar su operatividad. De igual forma, en el módulo correspondiente a este estudio se incluyen recomendaciones concretas en la misma dirección (Nota del Editor).

GRAFICO 11

VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES MENSUALES EN DOLARES CONSTANTES 1998 - 2002



Fuentes: Cálculos con base en series de precios de la SGCAN, USDA y FAO, deflactados con el IPC de los Estados Unidos. La volatilidad equivale al coeficiente de variación.

Perforaciones del Sistema de Franjas

El SAFF no constituye un verdadero Arancel Externo Común para los productos que cubre por dos razones principales: Bolivia y Perú no lo aplican y los países andinos que lo aplican han otorgado preferencias diferentes a distintos países.

Además, las disímiles consolidaciones realizadas en la OMC limitan la aplicación del sistema en varios productos, y los contingentes establecidos de acceso mínimo y corriente crean una grave "perforación" en algunos bienes clave del SAFF.

Se considera fundamental la corrección de estos problemas para evitar distorsiones en el mercado agropecuario andino y poder contar con un mecanismo de estabilización y protección más adecuado. Con respecto a los problemas ocasionados por la falta de armonización del SAFF y de las consolidaciones efectuadas en la OMC, distintos trabajos han planteado estrategias para su superación entre otras: suprimir las excepciones a la aplicación del AEC (anexos 2 y 4 de la Decisión 370); renegociar comunitariamente los compromisos adquiridos en la OMC; consolidar en la OMC los sistemas de estabilización del costo de las importaciones, y negociar conjuntamente en los escenarios multilaterales, hemisféricos y bilaterales.

2.5. Política de financiamiento del sector agropecuario

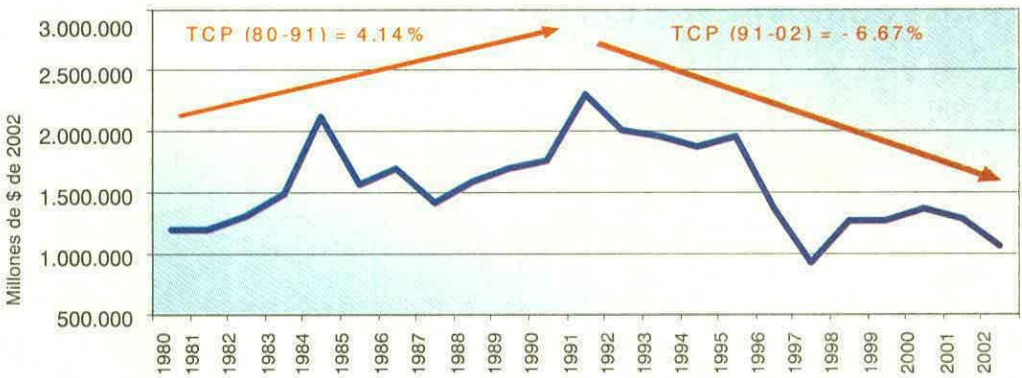
El establecimiento de una apropiada política de financiamiento es fundamental para la realización de inversiones orientadas hacia el mejoramiento de la competitividad del agro colombiano.

En el caso colombiano, los problemas del financiamiento de las actividades agropecuarias tienen que ver con los riesgos asociados a la situación de orden público prevaleciente en buena parte de las áreas rurales, el muy modesto tamaño de la mayoría de los productores agropecuarios, la descapitalización de los agricultores por la crisis de rentabilidad que vivieron a principios de la década del noventa, los problemas de falta de garantías

aceptadas por la banca, el descalabro del sistema cooperativo, las malas experiencias pasadas de refinanciaciones y reestructuraciones generalizadas y la inexistencia de un sistema de fondeo a largo plazo.

A pesar de las dificultades mencionadas, la colocación de créditos tuvo un crecimiento notorio en la década del ochenta, pero presentó una caída abrupta a partir de 1991, en especial hasta 1997 (Gráfico 12).

GRAFICO 12
TOTAL CREDITO REDESCONTADO POR
FFAP Y FINAGRO (Créditos Nuevos)

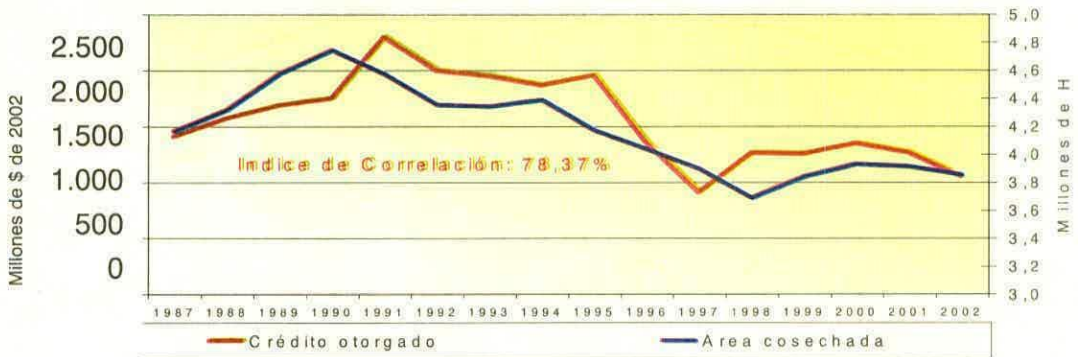


Esta última estuvo asociada con la fuerte contracción registrada en la superficie cultivada y, a partir de 1996, con la crisis y posterior liquidación de la Caja Agraria. Desde 1998 se ha registrado una relativa recuperación de las colocaciones, a pesar de las oscilaciones en los volúmenes de crédito entregados al sector productivo (Gráfico 13).

El crédito para capital de trabajo ha venido perdiendo participación en el valor total de los créditos redescontados en FINAGRO, mientras que el denominado de inversión se convirtió paulatinamente en el que recibe la mayor parte de los recursos del sistema financiero formal. No obstante, si el crédito catalogado como de inversión -por ser de mediano o largo plazo- se separa entre el destinado a actividades productivas propiamente dichas (como

siembra y sostenimiento de cultivos permanentes, mejoramiento de cafetales, pastos, compra de animales, ganadería y otras actividades pecuarias) y en inversiones que tiendan a capitalizar o tecnificar la actividad agropecuaria -infraestructura, maquinaria y equipo, tecnología, etc.-, se observa que las segundas que habían venido aumentando su participación frente a las primeras en el período en consideración, pierden su importancia relativa en el total de créditos redescontados a partir de enero del 2003, al punto de llegar a representar el 16,4% del total de créditos concedidos frente al 30,9% que representaron las primeras al finalizar agosto de dicho año.

GRAFICO 13
AREA COSECHADA Y CREDITO OTORGADO POR FINAGRO

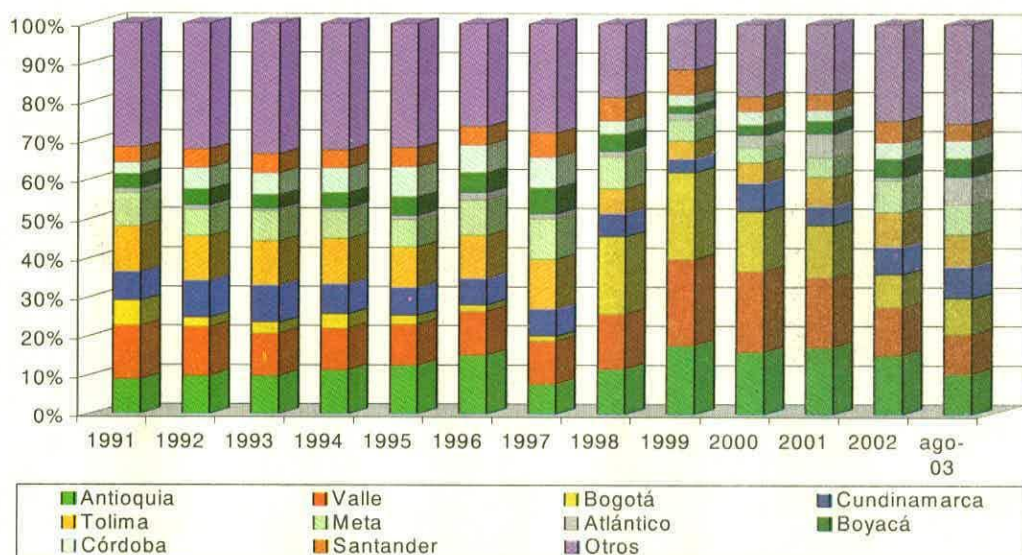


Fuente: FINAGRO y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Cálculos del Consultor

El único instrumento financiero que se ha creado hasta la fecha para fomentar la capitalización de las actividades agropecuarias -el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)- ha mostrado un crecimiento notable, y una significativa diversificación geográfica y de las actividades beneficiadas. Empero, desde que la siembra y sostenimiento de cultivos de tardío rendimiento se volvió sujeto del incentivo, esta actividad ha recibido un porcentaje creciente de los recursos del ICR al punto de que en 2002 llegó a ser la que percibió la mayor cantidad de ellos. De esta manera, parece estarse desvirtuando el objetivo inicial del ICR de fomentar la capitalización y tecnificación del sector agropecuario, sin discriminar, ni privilegiar entre subsectores.

El crédito agropecuario está concentrado en unos pocos departamentos: Antioquia y Valle recibieron el 27,5% del valor de los préstamos redescontados en FINAGRO en el 2002, y ellos más Cundinamarca, Tolima y Bogotá recibieron el 51,8% (Gráfico 14). Dicha participación está claramente relacionada con la contribución de los departamentos en el PIB sectorial²².

GRAFICO 14
PARTICIPACION DEPARTAMENTAL EN EL CREDITO OTORGADO POR FINAGRO



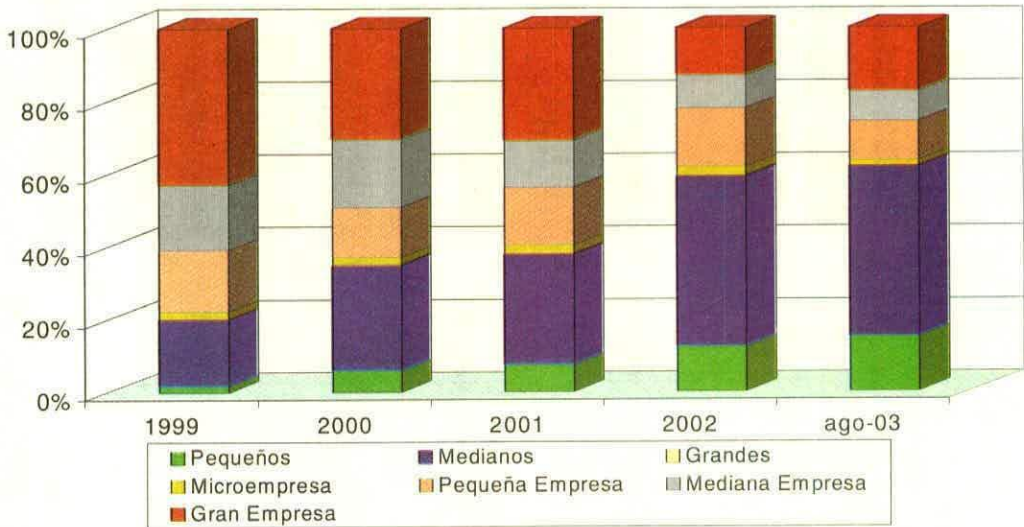
Fuente: FINAGRO. Cálculos del Consultor

La cobertura geográfica de los sistemas financiero y cooperativo es bastante aceptable, a pesar de las dificultades de orden público y de dispersión y aislamiento que presentan numerosos municipios colombianos. No obstante, esta cobertura no implica que los pequeños productores tengan acceso al crédito y a los servicios de las entidades financieras.

²² Tanto en el crédito como en el PIB, se excluye al café.

Los pequeños productores -según la definición tradicional del sistema de crédito agropecuario- han recibido un porcentaje relativamente bajo del valor total de los créditos redescontados en FINAGRO. Sin embargo, si se modifica esta clasificación por una que sea más acorde con la utilizada en los demás sectores económicos, se constata que los pequeños han recibido un porcentaje significativo y creciente de los recursos, en tanto que los medianos han captado la mayor parte y los grandes un porcentaje menor y decreciente (Gráfico 15). Además, estos últimos son principalmente empresas agroindustriales dedicadas a la compra y transformación de las cosechas y a la fabricación y provisión de insumos para el agro.

GRAFICO 15
CREDITO OTORGADO POR TIPO DE PRODUCTOR



Fuente: FINAGRO Cálculos del Consultor

Las estrategias e instrumentos que se han diseñado en los últimos años para facilitar el acceso al crédito de los pequeños productores (crédito asociativo, alianzas estratégicas, aumento en el porcentaje que cubre el ICR de los proyectos financiados a pequeños y un mayor porcentaje que les garantiza el FAG) han tenido un impacto positivo, ya que no solo su participación en los recursos redescontados en FINAGRO ha aumentado de forma significativa

(en 10 puntos porcentuales en tres años) sino que también se ha incrementado aceleradamente el monto de los recursos canalizados a través de mecanismos como los del crédito asociativo y las alianzas estratégicas. No obstante, debe tenerse cuidado con el aprovechamiento mayoritario de estos recursos por parte de productores diferentes a los pequeños y con su concentración en una sola actividad -palma africana en el caso de las alianzas estratégicas.

En todo caso, todavía subsisten numerosas dificultades para que los pequeños productores puedan acceder al crédito agropecuario, como el exceso de requisitos, la ausencia de condiciones para ser considerados sujetos de crédito, los elevados costos de transacción y la falta de adecuación de los productos bancarios disponibles a las condiciones y necesidades de liquidez de las actividades rurales. El sistema cooperativo, a pesar de su importancia -en especial en algunas regiones del país- y de su potencial, aún contribuye de manera marginal en el financiamiento sectorial.

La colocación de crédito al sector ha estado concentrada en unas pocas entidades financieras: el Banco Agrario con más de la tercera parte del total en años recientes, el Banco de Colombia con una participación superior al 10%, el BBV Banco Ganadero con una participación cercana a este último y el de Bogotá con más del 5% del crédito en los tres últimos años (Gráfico 16).

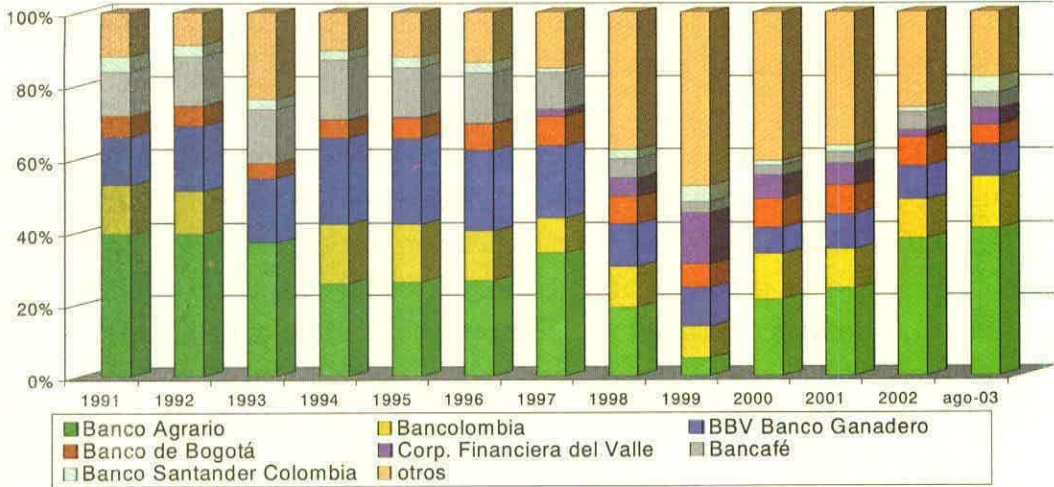
En el país se ha venido desarrollando un conjunto de instrumentos de financiamiento para el sector agropecuario -tanto a través de los intermediarios financieros como del mercado de capitales- que le permiten contar en la actualidad con una gama muy diversa de opciones para atender a los distintos actores de las cadenas productivas.

Por ejemplo, la Bolsa Nacional Agropecuaria ha implementado exitosamente una serie de nuevos instrumentos o productos financieros. Los que han registrado un mayor crecimiento, en términos reales, son los repos sobre Certificados de Depósito de Mercancías (CDM) y las cesiones de derecho al pago o a la entrega de contratos forward.

Sin embargo, todavía son escasos los instrumentos desarrollados para cubrir a los productores agropecuarios contra los riesgos propios de la

BOLSA NACIONAL AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

GRAFICO 16 PARTICIPACION DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN EL CREDITO OTORGADO POR FINAGRO



La Caja Agraria fué liquidada en el año de 1999 creando en su reemplazo el Banco Agrario.
Fuente: FINAGRO. Cálculos del Consultor.

actividad. La cobertura contra riesgos de mercado se limita a las estrategias desarrolladas de crédito asociativo y alianzas estratégicas o a los novedosos mecanismos desarrollados con la Bolsa Nacional Agropecuaria, la mayoría de los cuales son todavía muy incipientes. La cobertura contra riesgos naturales está reducida al seguro agropecuario, instrumento que se ha desarrollado con una excesiva lentitud.

Las principales recomendaciones que surgen del análisis anterior son las siguientes:

- Diseñar estrategias o instrumentos que faciliten que el crédito agropecuario contribuya a la capitalización y tecnificación del sector. En particular, se debería revisar la inclusión de la plantación de cultivos de tardío rendimiento como objeto del ICR.

- Complementar los importantes esfuerzos que se han venido haciendo para facilitar el acceso de los pequeños productores al crédito agropecuario, al menos con dos estrategias: establecer provisiones que permitan velar porque el FAG, los créditos asociativos y las alianzas estratégicas sean aprovechados con mayor intensidad por los pequeños productores; y utilizar el sistema cooperativo y solidario, permitiendo su acceso al redescuento de FINAGRO -previa una revisión de las regulaciones del FOGAFIN, FINAGRO y la Superintendencia Bancaria, y el establecimiento de mecanismos de control y vigilancia adecuados a las características de estas entidades para poder desarrollar un esquema de crédito al sector y a las alianzas más descentralizado, ágil y cercano a los productores.
- En este sentido, se debería analizar la posibilidad de que las oficinas locales del Banco Agrario se transformen en cooperativas o uniones de ahorro y crédito de los productores y se las dote de una gran autonomía, dentro de unos límites que guarden algún tipo de relación con los ahorros que captan del público y de los propios agricultores.
- Fortalecer y apoyar los esfuerzos de diversificación de estrategias, instrumentos y productos financieros que han venido desarrollando FINAGRO y la BNA en los últimos años, y estimular a las entidades bancarias para que se hagan partícipes de este esfuerzo innovador y ofrezcan productos y servicios novedosos a sus clientes.
- Independizar la concesión del Incentivo a la Capitalización Rural, ICR, del acceso a los recursos de FINAGRO, previo el establecimiento de mecanismos de control de la inversión de los recursos para evitar la desviación de los mismos.
- Acelerar la puesta en marcha del seguro agropecuario o de otras estrategias que contribuyan a cubrir a los productores agropecuarios - en especial a los pequeños- contra los riesgos naturales.

2.6. El papel de los Fondos Parafiscales

Desde hace varias décadas se crearon en Colombia fondos de fomento por productos, con recursos provenientes fundamentalmente de una cuota de obligatorio cumplimiento o cuota parafiscal, que se impone a los productores. Estos fondos tuvieron un rápido crecimiento en la última década del siglo pasado, y llegaron a cubrir la mayor parte de los productos del sector agropecuario. Gracias a su expansión y debido a las crecientes dificultades fiscales del país, su importancia aumentó significativamente. No obstante, entre las legislaciones que los regulan se presentan diferencias notables, aparte de que existen vacíos y fallas en su normatividad y operación que limitan sus posibilidades de servir como una herramienta fundamental para el mejor desempeño productivo y competitivo del sector.

Estas diferencias y deficiencias subsisten a pesar de los intentos realizados por el Gobierno para superarlas, las cuales se concretaron fundamentalmente en la Ley 101 de 1993 y el Decreto 2025 de 1996. Empero, ambas normas señalaron que las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras quedaban sujetas a sus disposiciones "*sin perjuicio de los derechos adquiridos y las disposiciones legales que los regulan y los contratos legalmente celebrados*"²³, con lo que se mantuvieron las diferencias básicas existentes entre los fondos

Hay cuando menos cuatro áreas temáticas en las que se debe trabajar para mejorar el marco regulatorio y la actividad de los fondos: la organizacional, la económica, la administrativa y financiera, y la relativa a la destinación de sus recursos.

Comenzando por la última, vale la pena señalar que la importancia de los fondos se deriva de que, dado el tamaño y las escalas de operación de sus productores, en el sector agropecuario hay una serie de actividades fundamentales como las de investigación e innovación tecnológica, que no se pueden adelantar de manera individual por limitaciones de recursos, por lo que se requiere contar con aportes colectivos para poderlas realizar. Pero estos aportes, que también son recursos escasos, deben aplicarse a unas

²³ Artículos 35 y 13, respectivamente.

pocas actividades para que puedan tener una incidencia importante en el devenir sectorial, sin que se dispersen en numerosas acciones con muy bajo impacto puntual.

Infortunadamente, a la mayoría de los fondos se les ha asignado por ley numerosas funciones. Los primeros que se crearon en la década del sesenta, tenían únicamente funciones de investigación y transferencia de tecnología, mejoras a la comercialización del producto y apoyo a las exportaciones. Pero, a partir de 1990, con la creación del Fondo de la Panela, se inició la ampliación de las funciones encomendadas. En la actualidad los fondos tienen asignadas, en conjunto, hasta un total de quince funciones que incluyen desde las tecnológicas hasta la creación de nuevas industrias o el aporte de capital a empresas de interés sectorial, la construcción de infraestructura, la promoción del consumo y la diversificación de la producción.

Los fondos de fomento deberían concentrarse en unas pocas actividades, en especial las de investigación y transferencia de tecnología y, en segunda instancia, las relacionadas con temas sanitarios. Las primeras revisten la mayor importancia para la competitividad del sector y de sus distintas cadenas, como se analizó en la sección 1.3. A ellas debe destinarse no menos del 75% de los recursos y los restantes orientarse a continuar adelantando tareas relacionadas con el diseño y mantenimiento de sistemas de información sistematizados sobre un conjunto de variables sectoriales cuya medición oportuna es crucial para realizar el benchmarking necesario para adecuarse a una economía globalizada.

Con este último propósito, también deben continuar realizando permanentemente estudios comparativos de su situación frente a sus competidores internacionales, hacer seguimiento de las eventuales prácticas desleales de comercio que puedan seguir sus competidores y defenderse de ellas, y ahondar en las labores inherentes para reducir los costos de transacción en áreas distintas de la productiva, tales como las de comercialización interna y externa, etc. Las relativas a las mejoras a la comercialización y el apoyo a las exportaciones deben dejarse a los fondos de estabilización, estableciendo, eso sí, unas normas muy claras y una estricta limitación de tareas (que excluya,

por ejemplo, el manejo de inventarios, las inversiones en infraestructura y en empresas de comercialización, la promoción de empresas y cooperativas, etc. y se limite a estudios de mercado, coberturas y otros instrumentos modernos). Otras actividades que actualmente adelantan no deberían ser objeto de su acción.

En los aspectos organizativos hay que decidir si los fondos parafiscales de fomento deben organizarse como fondos regionales para todos los productos, como una única organización que integre todos los actualmente existentes, como fondos de cadena o como parte de un sistema armónico de fondos parafiscales en cada uno de los eslabones de las cadenas productivas. Este estudio sugiere la conformación de los fondos parafiscales en todos los eslabones de las cadenas productivas, con miras a desarrollar la competitividad sistémica en el agro colombiano, requisito indispensable para enfrentar los retos de la segunda globalización, como se ha llamado la etapa de la generalización de los acuerdos de libre comercio.

La administración de los fondos debe realizarse por los aportantes a cada eslabón y los recursos deben orientarse mayoritariamente (75-85%) a realizar actividades en beneficio exclusivo de sus propios aportantes y los restantes al desarrollo de actividades conjuntas con los demás eslabones de manera que se beneficie la competitividad sistémica de la cadena agroproductiva. Para evitar que una propuesta de tal naturaleza resulte en una cascada impositiva, sería recomendable implementar una cuota de fomento parafiscal liquidada sobre el valor agregado de cada eslabón de la cadena, al estilo de la forma en que hoy en día se causa el impuesto a las ventas.

Una segunda temática tiene que ver con la conformación de los comités directivos. Además de los representantes del gobierno, resultaría conveniente que todos los comités directivos cuenten con representantes de los pequeños productores para garantizar que sus intereses y características se tengan en cuenta y que se beneficien de las labores tecnológicas que adelante el fondo, con delegados de las distintas regiones productoras para que haya una mayor equidad regional y con actores de otros eslabones de la cadena productiva, de manera que se propenda por una visión de conjunto y se trabaje por su

competitividad sistémica. Así mismo, deberían establecerse claros mecanismos democráticos de selección de los representantes gremiales, como la elección en su congreso o asamblea nacional al estilo de lo que se hace actualmente en el fondo palmero.

Una tercera temática es la relativa al control del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A pesar de que la Ley 101 le otorgó derecho de "veto" en materias presupuestales, la falta de continuidad de los funcionarios que asisten a los comités directivos, su multiplicidad de funciones y, en ocasiones, su falta de rango directivo que les otorgue capacidad de decisión, hace que este derecho sea inocuo y que el control gubernamental de los fondos no sea una realidad. La definición de criterios que permita superar estas falencias en la representación del ministerio del ramo -y de otras entidades de gobierno- es fundamental para que la presencia gubernamental sirva para la efectiva coordinación de los fondos con otras instancias de la política sectorial.

Otra tópicos que debe abordarse es la necesaria separación de activos y de tareas entre el gremio administrador y los fondos. La confusión hoy reinante debe superarse, analizándose la conveniencia de que los fondos cuenten con personería jurídica y que puedan poseer activos. Además, deben delimitarse claramente las funciones de los fondos y separarlas de las estrictamente gremiales, establecerse topes a los gastos de funcionamiento de los fondos, de manera que no acaben pagando personal de los gremios administradores.

Con respecto a los temas económicos generales sobresalen los relacionados con la cuota y los recaudos. La magnitud de la cuota es muy disímil entre fondos, lo que no parece coherente con principios de equidad fiscal. Sería conveniente adelantar un estudio más detallado que permita establecer si debe fijarse la misma cuota de fomento para todos los fondos y determinar el valor a cobrar (si fuera un porcentaje del precio, cuál sería el precio de referencia y qué porcentaje, o si un número de salarios mínimos como actualmente sucede con algunos fondos pecuarios).

De otra parte, los recaudos efectivos en algunos fondos son muy bajos en relación con el recaudo potencial²⁴. Debería analizarse la conveniencia de establecer algunas medidas que permitieran combatir la evasión, tal como la aceptación de la deducción de compras de productos agrícolas y pecuarios sólo si se está a paz y salvo con los fondos parafiscales, los cuales deben expedir el correspondiente paz y salvo para las autoridades tributarias. En este caso, sería indispensable lograr la colaboración de la DIAN para poner en práctica la medida. Así mismo, es imprescindible introducir un régimen homogéneo de sanciones por incumplimiento, liquidación defectuosa o mora en los recaudos, aplicable fundamentalmente a los recaudadores pero también a los productores y los gremios que los aglutinan.

Otro tema económico digno de analizar es el que se refiere a la necesidad de favorecer con la asignación de los recursos de los fondos a los grupos de bajos ingresos, más precisamente a los pequeños productores. Además de su presencia en los comités directivos, como ya se mencionó, valdría la pena establecer mecanismos que permitieran privilegiar a los pequeños productores en las labores de investigación y transferencia de la tecnología.

Entre los temas administrativos y financieros destaca la importancia de la asignación de los gastos por finalidades y el establecimiento de un sistema integral de indicadores de gestión e impacto, dentro del propósito de mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos de los fondos parafiscales.

Por último, vale la pena mencionar el tema de la cuota que se reconoce a los gremios por la administración de los fondos, la cual oscila ampliamente (entre el 5% y el 15% de los recaudos). A este respecto, se recomienda relacionar la cuota de administración con la eficiencia en el cobro de los recaudos (nivel de evasión), así como con los resultados institucionales de los fondos (medidos mediante indicadores de gestión e impacto). De esta manera se incentiva dicho recaudo, se previene que los gremios limiten su sostenibilidad financiera a lo que se les reconoce por administrar los fondos y se garantice su representatividad y su estrecha vinculación con sus representados.

²⁴ Los casos más preocupantes son los de los fondos hortofrutícola, cerealero y de leguminosas de grano y de la leche en el fondo del ganado.

Las sugerencias y recomendaciones anteriores, que seguramente deberán ser objeto de un proceso de discusión y concertación de los gremios involucrados, permitirían mejorar la labor de los fondos parafiscales en beneficio de sus aportantes y de la competitividad sistémica del sector agropecuario.

2.7. Política de Propiedad Intelectual en el agro

La propiedad intelectual desempeña un papel esencial en la sociedad. Los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) estimulan la innovación al proteger la actividad intelectual, pero al mismo tiempo no solo pueden limitarla sino hasta auspiciar monopolios por demasiado tiempo cuando las condiciones de protección son demasiado rigurosas.

En el campo agrícola existen diversas formas de protección a la investigación e innovación: se protegen las variedades vegetales derivadas de una original, las patentes sobre organismos vivos modificados, los avances de la biotecnología aplicados a los cultivos, los animales y el ambiente, la biodiversidad y el conocimiento asociado a ella.

2.7.1. Organismos genéticamente modificados y biotecnología

Los países propietarios y ricos en biodiversidad se ven día a día más presionados para "proteger" las inversiones que aprovechan los resultados comerciales de la biotecnología, implantando mecanismos que regulan la competencia a través de los DPI. La tendencia internacional es regirse por las referencias del Acuerdo sobre la Propiedad Intelectual (ADPIC) y a partir de ahí obtener ventajas adicionales en las negociaciones bilaterales o multilaterales²⁵.

Colombia debe decidir entre otorgar mayores facilidades de acceso a recursos genéticos sin perder los beneficios que pudieran derivarse de su calidad de fuente y la posibilidad de otorgar mayores DPI. Para solucionar esa situación se deben evaluar las alternativas que permitan a Colombia mantener márgenes de maniobra tendientes a proteger sus recursos biológicos y el conocimiento asociado a ellos.

²⁵ Palacio, Carlos Alberto. Biodiversidad Potencial de Colombia y el Tercer Mundo y su Relación con los Países Desarrollados. (carlosalbertopalacio.tripod.com.co).

En este sentido, debe quedar claro en el texto de un TLC con los Estados Unidos, por ejemplo, que las Partes respetarán los compromisos adquiridos en aquellos tratados multilaterales que hayan suscrito sobre esta materia. Deben incluirse propuestas sobre la distribución de beneficios, acceso a la información de los recursos genéticos recolectados en suelo colombiano y transferencia de tecnología.

Biotecnología y agricultura

El desarrollo tecnológico que ha acompañado la globalización ha terminado por impactar la actividad agrícola, a tal punto que en la actualidad la agricultura mundial se debate entre la siembra de plantas orgánicas o de organismos modificados genéticamente. Esta nueva tecnología aplicada a la agricultura busca aumentar el grado de protección a través de los DPI.

Mediante la ingeniería genética se han podido modificar las características de gran cantidad de plantas para hacerlas más útiles al hombre. Los transgénicos introducen un gen ajeno a un vegetal, que funciona como una especie de vacuna y lo vuelve inmune a las plagas o lo hace más productivo. En este sentido, la biotecnología, luego de la llamada "revolución verde", ha marcado la nueva tendencia en la producción agrícola al punto de entrar necesariamente a ser regulada en las nuevas negociaciones comerciales. Los objetivos del desarrollo de la biotecnología en agricultura no corresponden solamente al requerimiento de incrementar la producción de alimentos²⁶, sino también al de variar y mejorar las características de los productos para optimizar el valor agregado y disminuir el uso de químicos y el deterioro del medio ambiente.

Propiedad intelectual y transgénicos

Los países que se oponen al patentamiento de las plantas y animales, en la medida en que son materia viva, sostienen que éste puede tener un efecto negativo en el acceso, costo, reutilización e intercambio de semillas por parte

²⁶ Palacio, Carlos Alberto, op. cit.

de los agricultores, además de que puede limitar el uso de productos que no merecen obtener una patente por encontrarse en el estado del arte. Dicho patentamiento tendería a generar incertidumbres y conflictos por la concesión de patentes a materias vivas que no cumplan con los requisitos de novedad, altura inventiva y aplicabilidad industrial. Es preciso tener cuidado con los precedentes incluidos en esta materia en los TLCs negociados por los Estados Unidos con Chile y los países centroamericanos. En ellos se han sustituido los requisitos anteriores por los conceptos de "no evidente" y "útil", disminuyendo así los estándares para la concesión de patentes, lo que puede conducir a la ampliación del espectro de lo patentable -flexibilizando el patentamiento de los descubrimientos y no de los inventos-, además de propiciar casos de biopiratería.

Otro de los argumentos esbozados por los opositores es el excesivo término de protección, que puede afectar negativamente el costo de los alimentos y causar un mayor riesgo político derivado de la dependencia para la obtención de permisos de comercialización o cultivo, lo que puede afectar la seguridad alimentaria. Además, se afirma que los países en desarrollo verían desplazados sus cultivos tradicionales por aquéllos de mucho mayor rendimiento, generándose mayor dependencia hacia los países desarrollados que explotan este tipo de cultivos.

Así, entonces, resulta necesario revisar los actuales acuerdos internacionales en los que se protege a los innovadores, pero que no otorgan suficientes contraprestaciones a los países y comunidades que poseen la biodiversidad y el conocimiento asociado a ella. De esta forma, en las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos se requiere revisar el desarrollo de los artículos 7 y 8 de ADPIC, que establecen que la protección otorgada y su observancia "deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología", y que facultan a los países para adoptar las medidas necesarias para proteger "la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés

público en sectores de importancia vital para el desarrollo socioeconómico y tecnológico", como es el caso del sector agropecuario en Colombia.

En este proceso de revisión debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que en la ADPIC existen obligaciones precisas para la protección de los DPI, sin que haya obligaciones específicas en materia de transferencia de tecnología, por lo que debe dilucidarse cuál es el balance ideal para Colombia. De la misma forma, en el Convenio de Biodiversidad (CDB) hay obligaciones generales de reconocimiento de beneficios a los poseedores de biodiversidad que no se han desarrollado, al haberlo dejado a potestad de las legislaciones internas. Este tema debe ser definido en una negociación bilateral.

En este sentido sería conveniente que en un TLC con los Estados Unidos se reglamenten los aspectos tendientes a asegurar la posibilidad de los países de recurrir a medidas especiales en casos de emergencia nacional, para asegurar no solo la alimentación de la población sino que la protección de los derechos de propiedad intelectual contribuyan a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos. Ello dentro del propósito de favorecer el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones. De igual forma, el acuerdo deberá incluir normas para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología.

En la actualidad existe gran presión para comprometerse en acuerdos - como el TLC con los Estados Unidos- con sistemas de DPI más rigurosos, sin sopesar debidamente si pudiere implicar mayores transferencias de recursos financieros y biológicos fuera del país. El desarrollo de esta temática debería dejarse más bien a las legislaciones internas de los países. En el caso colombiano es preciso reformar las normas actuales para simplificar los excesivos requisitos de acceso existentes y reforzar los controles para evitar la biopiratería y garantizar el aprovechamiento adecuado del conocimiento.

2.7.2. Régimen de acceso a recursos genéticos

Los recursos genéticos²⁷ (RG) derivados de la biodiversidad y el conocimiento tradicional asociado a los mismos son insumos indispensables para la industria biotecnológica. Sin embargo, el tráfico ilegal y la apropiación indebida de los recursos genéticos han generado situaciones de inequidad para los países ricos en recursos biológicos, que no son recompensados adecuadamente por parte de las compañías que obtienen grandes beneficios por el aprovechamiento de la diversidad biológica²⁸. Por ello, el CDB dispuso un sistema general de Acceso a los Recursos Genéticos (ARG), para asegurar la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización²⁹.

En efecto, en adición a los vínculos existentes entre el acceso a los recursos genéticos y el medio ambiente, se observa también una relación entre el acceso, utilización o uso de los recursos biológicos y los DPI, como se establece en los artículos 8 y 10 del CBD. En efecto, el CDB tiene una visión del uso desde el punto de vista ambiental y de la propiedad de los conocimientos derivados de los recursos biológicos

Por otro lado, el CBD insta a los Estados, de conformidad con el derecho internacional y su ley interna, a cooperar para velar porque las reglas del ADPIC y otras normas internacionales -como las derivadas de acuerdos de libre comercio bilaterales- permitan el acceso y compensación justa y equitativa sobre los recursos y los conocimientos tradicionales asociados a los mismos, y faciliten el acceso a las tecnologías desarrolladas sobre la base de los recursos. Para lograr este equilibrio, se plantean tres opciones: el capítulo de propiedad intelectual de un TLC con los Estados Unidos podría contemplar que se haga remisión a los postulados de los artículos 7 y 8 de ADPIC, junto con unos desarrollos sobre las obligaciones de compensación justa; el TLC se podría regir en lo no previsto de conformidad con las normativas de ADPIC y el Derecho Internacional o los países podrían regular internamente la forma de compensación.

²⁷ CDB. Artículo 2. Definiciones. Por "recursos genéticos" se entiende el material genético de valor real o potencial.

²⁸ Ver, entre otros, a: Zerda, Alvaro. Propiedad Intelectual sobre el Conocimiento Vernáculo. Universidad Nacional, 2003; ILSA. Diversidad Biológica y Cultural. 1998.

²⁹ CDB. Artículos 8, 15, 16.

2.7.3. Patentes y agricultura

En marco de la OMC se introdujo el tema de los DPI sobre los organismos vivos, mediante la suscripción del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). De los temas más polémicos sobre la aplicación de instrumentos de protección de los DPI es el relacionado con la materia viva, sobre el cual median consideraciones de tipo ético y científico, al cuestionarse el criterio de novedad que puede haber en desarrollos obtenidos a partir de algo ya existente en la naturaleza o la potestad que puede tener el hombre de intervenir sobre la creación o modificación de los seres vivos.

Países desarrollados, en particular los Estados Unidos, consideran que el material biológico con información genética reproducible -como plantas, animales, microorganismos a los cuales se les ha agregado conocimiento-, da origen a una nueva forma de valor agregado susceptible de protección, razón por la que se han desarrollado nuevos esquemas de DPI para el otorgamiento de títulos sobre estos desarrollos bajo la forma de patente o a través del certificado o título de obtentor vegetal. En efecto, en la actualidad los innovadores en el campo agrícola pueden buscar protección a través de patentes de invención o derechos de obtentores vegetales.

El sistema de patentes no se considera del todo adecuado para garantizar un derecho a los obtentores, porque se concibieron para proteger invenciones técnicas con una forma de producción industrial y no para las que se reproducen autónomamente y puedan variar dependiendo del ambiente en el que crezcan. Por el contrario, las normas de protección a través del sistema de derechos de obtentor, consagradas en ADPIC, la UPOV y la Comunidad Andina evitan los anteriores riesgos y mantienen además la prerrogativa del fitomejorador.

2.7.4. Transferencia de tecnología

La ciencia, la tecnología y la innovación sirven como pilares para el mejoramiento de los niveles de productividad y competitividad en el marco del libre comercio. Cobran aún mayor vigencia en acuerdos comerciales en la medida en que deben garantizarse los medios para aumentar y fortalecer las capacidades tecnológicas de los países.

La negociación debe aproximar el tema de Transferencia de Tecnología teniendo en cuenta los diferentes canales en los cuales se pueden obtener resultados importantes, tales como licenciamiento, capacitación, contratos llave en mano, etc.

La Transferencia de Tecnología vista como un mecanismo complementario a la propiedad intelectual deberá propender por la liberalización y acceso a actividades tales como publicaciones, formación de recurso humano y programas de movilidad de investigadores colombianos que puedan realizar pasantías en centros de investigación de los Estados Unidos.

2.7.5. Conclusiones y recomendaciones

El sistema de protección de derechos intelectuales a través de patentes sobre productos biotecnológicos, puede llegar a ser nocivo especialmente en el sector agrícola, si las patentes conducen a la concentración en el uso de cultivos determinados o a la homogeneización y pérdida de la diversidad genética de la especie. Incluso las patentes pueden llegar a estimular la comercialización prematura de nuevas variedades agrícolas que pueden afectar el ecosistema local.

Las relaciones existentes entre los DPI, el acceso a recursos genéticos, la seguridad alimentaria y el medioambiente, ameritan realizar un esfuerzo de protección de los recursos genéticos y mantener, en caso de emergencia nacional, la potestad para limitar los DPI en el marco del TLC con los Estados Unidos.

Se debe garantizar que el país siga cumpliendo con los compromisos derivados de la implementación del CDB, para que el TLC no se convierta en un mecanismo que impida su aplicación, toda vez que los Estados Unidos no ratificó dicho convenio.

Cualquier acuerdo que se celebre sobre salida y utilización de recursos genéticos debe enmarcarse en el artículo 81 de la Constitución Política y ha de expedirse una normativa que permita a nivel nacional mantener la soberanía sobre los recursos, asegurando un grado mínimo de bioseguridad (acorde con los convenios internacionales en la materia, como el Protocolo de Cartagena).

Para ello, el gobierno debe promover la definición del ámbito del sistema (qué se debe proteger, en qué condiciones se debe proteger, cuál debe ser el ámbito de los derechos conferidos y cuál el tiempo de extensión de los derechos otorgados) para orientar los recursos del Estado a la adopción de planes capaces de potenciar el uso sostenible de la biodiversidad, la investigación científica y el desarrollo incremental de biotecnología.

Las patentes pueden otorgarse a determinados desarrollos biotecnológicos en plantas, animales o microorganismos, que contengan el suficiente nivel inventivo, novedad y aplicabilidad industrial. En este sentido, conviene mantener los lineamientos de la OMC-ADPIC y la normatividad andina (Decisión 486), particularmente en lo atinente a la preservación de las excepciones de la patentabilidad y la definición de lo no patentable.

Colombia debe evitar extender el término de la duración de las patentes, a diferencia de lo que hicieron México, Chile, Singapur y CAFTA, en los TLCs suscritos con los Estados Unidos, al dejar abierta la posibilidad de ampliaciones "artificiales" de la protección. Así, entonces, conviene preservar el término de veinte años consagrado en el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual de la OMC y en la Decisión 486, y no aceptar extensiones a través, por ejemplo, de la compensación de los retrasos originados en los procedimientos de aprobación, ante todo teniendo en cuenta no solamente que en práctica quien solicita la titularidad de la patente inicia su explotación comercial de manera inmediata, sino además que si una persona distinta

del la solicitante pretendiera explotarla entre el momento de la solicitud y el de la aprobación, deberá pagar compensaciones excesivas al titular si ella es concedida.

Se considera pertinente incluir de manera explícita la disposición de la Decisión 486 que prohíbe expresamente las patentes de segundos usos, ya que al no estar reglamentado el tema en los TLCs de los Estados Unidos (como TLCAN, Chile, Singapur y CAFTA), unido a las ampliaciones en las definiciones de lo patentable, eliminación de excepciones y limitación de lo no patentable se deja abierta la posibilidad de patentarlos.

El tema del agotamiento del derecho y las importaciones paralelas no está consagrado en los tratados TLCAN, Chile, Singapur Y CAFTA, por lo que no resulta conveniente incluir este tema dentro de la agenda de la negociación.

De otro lado, se debe mantener la forma de protección pro competitiva del secreto empresarial consagrada en el ADPIC y en la normatividad andina (Decisiones 486 y 436), cuya protección en el tiempo es indefinida, toda vez que perdura mientras existan las condiciones de confidencialidad, valor económico de la información -por ser secreta- y las medidas razonables para mantenerla secreta. A diferencia, la protección para los datos de prueba definida en el tiempo (5 años para farmacéuticos y 10 años para agroquímicos) establecida en TLCS como TLCAN, Chile, Singapur y CAFTA, termina por constituirse en una protección a los productos, mas no a los datos, y se configura en un impedimento para acceder a corto plazo a productos mejorados no patentables en condiciones de competencia para el sector agrícola, incrementando indebidamente, entre otros, los costos de los agroquímicos, que se ha constituido en uno de los limitantes más serios de la competitividad en el agro colombiano, como se mencionó en la sección 1.3.

En Colombia solamente se acepta la protección a través de certificados de obtentor (Decisión 345), por lo que no es necesario implementar otro tipo de normatividad para satisfacer los requerimientos internacionales, aparte de que se debe evitar la intención de proteger a las plantas mediante patentes

y obligar a los países a ratificar el convenio de la UPOV 91, como ocurre con los TLCs con Chile y CAFTA.

Para evitar que terceros protejan obtenciones sin el consentimiento de científicos nacionales, se debe crear mecanismos adecuados para el registro de toda nueva variedad, no solo para aquellas protegidas por derechos de obtentor, de esta forma quedará en el estado de la técnica todos los avances realizados, lo cual impedirá que terceros patenten o tramiten certificados de obtentor sobre especies ya conocidas, lo cual adicionalmente permitirá defenderse de patentes que se aprovechan de conocimientos que se encuentran en el estado de la técnica.

Desde el punto de vista de la transferencia de tecnología se deben revisar los avances en la implementación de estas obligaciones por parte de los Estados Unidos y la forma de lograr compromisos concretos para su cumplimiento; de otra forma no se justificaría incrementar los niveles de protección que seguramente solicitará dicho país para la celebración del TLC.

2.8. Política de Competencia en el agro

La finalidad de las normas de competencia en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales es garantizar que las ganancias y beneficios derivados de un convenio en particular (que se traducen en esencia en la mejora de las condiciones de acceso a los mercados de los países socios) no se vean menoscabadas o anuladas por prácticas particulares restrictivas de la competencia.

De ahí que si las negociaciones no incluyen unas disciplinas eficientes, las barreras eliminadas no tardarán en ser reproducidas de una manera más letal y eficiente por agentes privados, mediante acuerdos de distribución de mercados, fijación de precios y carteles internacionales, entre otras figuras.

Existen evidencias que muestran cómo con la globalización de la economía se han incrementado de manera significativa los carteles internacionales, en la medida en que muchos carteles regionales se han convertido en globales. Las prácticas restrictivas abundan en las relaciones comerciales

internacionales, ante la ausencia de una ley y de una autoridad que permitan reprimir este tipo de conductas. Lo anterior agravado por el hecho de que en ocasiones son los mismos gobiernos de los países -que tienen una mayor tradición en el desarrollo y aplicación de la ley de competencia- los que en ocasiones patrocinan y promocionan los carteles de exportación.

Con miras a las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos se requiere definir el conjunto de normas mínimas de competencia que han de incluirse en el texto del Tratado, y buscar la posibilidad de negociar un acuerdo paralelo de cooperación en estas materias.

2.8.1. Necesidad de un régimen especial de competencia para el sector agrícola en Colombia

Es claro que de los países que tienen una antigua tradición en la promoción de la competencia, no hay prácticamente ninguno que no contemple un régimen especial o de excepción en materia de competencia para el sector agrícola. La razón es que los ciclos económicos propios de este sector hacen necesario que el Estado deba intervenir para garantizar su estabilidad.

En Colombia, la Constitución Política establece la obligación para las ramas del poder público, de dar prioridad al desarrollo de las actividades agrícolas sobre cualquiera otra, y de proteger de manera especial la producción de alimentos.

Sin embargo, las normas colombianas sobre competencia actualmente en vigor y contenidas básicamente en la Ley 155 de 1959 y en el Decreto 2153 de 1992, no contienen disposiciones específicas, ni excepción alguna respecto a la promoción de la competencia en el sector agrícola. Lo anterior, a pesar de que el parágrafo del artículo 1º de la Ley 155 de 1959, consagra la posibilidad de que el Ejecutivo apruebe convenios, que si bien en principio puedan considerarse como restrictivos de la competencia, sean necesarios para estabilizar un "sector básico" de la economía general, según lo establece el Decreto 3307 de 1963.

Con posterioridad a la expedición del Decreto 2153 de 1992, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) puso en vigencia la circular única en la que se consignaron los criterios y requisitos conforme a los cuales ese despacho podría aprobar los convenios de estabilización. A lo largo de la circular en mención, sin embargo, no se hace ninguna referencia a consultas que deba realizar esa entidad con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo cual genera el riesgo de que investigaciones por prácticas restrictivas a la competencia referidas a productos del sector agrícola sean falladas sin tener en cuenta los objetivos consagrados en el Artículo 65 de la Constitución Política.

Más aún, no se establece en parte alguna cuáles son los elementos de juicio o los criterios que debe evaluar la SIC para determinar "que el sector se encuentra estable".

Finalmente, se constata que ni siquiera se ha dado aplicación al artículo 3º, numeral 15 del Decreto 2478 de 1999, que atribuye al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la función de determinar la política de precios cuando existan fallas en el funcionamiento del mercado, así como la de proponer a los organismos competentes la adopción de medidas correctivas para combatir dichas distorsiones.

Así, del estudio de varios casos se constató que la SIC ha adelantado y concluido investigaciones en ciertos casos relacionados con el sector agrícola, sin haber tenido en cuenta pronunciamiento alguno por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, en general, que las normas de competencia no contienen disposiciones específicas referidas que permitan no solo corregir las fallas de mercado en aquellos rubros del sector agrícola en que sea necesario, sino además armonizar la necesidad de preservar la competencia libre, leal y exenta de distorsiones con el tratamiento especial que, en virtud de claros mandatos constitucionales, debe conferirse a la producción de alimentos.

Ello conlleva el riesgo de que cuando sea estrictamente necesario, la estabilidad del sector y la seguridad alimentaria no puedan garantizarse debidamente, ante las disposiciones de las normas vigentes sobre promoción de competencia.

2.8.2. Política de competencia para el sector agrícola en las negociaciones comerciales internacionales

En el ámbito internacional se presentan con frecuencia prácticas restrictivas transfronterizas, acuerdos para fijar precios, repartir mercados o en general para realizar prácticas anticompetitivas, que involucran más de una jurisdicción, en la medida en que son conductas que se originan en el territorio de un país pero producen sus resultados en territorio de otro(s).

La integración de mercados, si no está acompañada de un régimen riguroso que prevenga de manera eficaz las prácticas restrictivas, puede llevar a fomentar los carteles y no a una mayor competencia.

En este sentido es imperativo definir lo que debe negociarse en el marco de un tratado comercial, respecto tanto de la política de competencia en general como lo que concierne al sector agrícola en particular. Lo anterior, teniendo en cuenta que las negociaciones tienen incidencia directa en temas específicos como los carteles y otras conductas restrictivas con efectos transfronterizos, que pueden representar una amenaza para la producción nacional y neutralizar las ventajas comerciales obtenidas en el TLC.

De acuerdo con la experiencia, es muy factible que la liberalización comercial que se desprenderá del TLC con los Estados Unidos, incrementará el grado de "exposición" de la producción interna a las prácticas de los carteles internacionales, sobre todo teniendo en cuenta que del cumplimiento de las normas del Sherman Act, que regula las prácticas restrictivas de la competencia en los Estados Unidos, están explícitamente excluidos los carteles de exportación.

Dado el tamaño, volumen y valor de las operaciones características de los carteles internacionales, en la actualidad Colombia carece de instrumentos eficaces y suficientemente disuasivos para "combatir" estas prácticas. El monto de las sanciones que la SIC puede imponer para reprimir esas prácticas, no es suficiente para contrarrestar operaciones tan cuantiosas como las que usualmente abarcan las conductas restrictivas transfronterizas.

De otro lado, los carteles internacionales no pueden combatirse eficazmente si no se cuenta con la cooperación de los países en donde se originan. Al no existir en Colombia mecanismos de delación como los contemplados en los Estados Unidos y en la Unión Europea, que han sido de gran eficacia para combatir los carteles con efectos transfronterizos, resulta necesario acudir a los sistemas de cooperación internacional en materia de prevención, detección y sanción de estas organizaciones como los contemplados en los acuerdos de cooperación en materia de aplicación de leyes de competencia, celebrados por los Estados Unidos con México, Japón, Israel y Brasil, entre otros.

En suma, en el marco del TLC es imperativo que Colombia defina una política de negociación en aspectos relativos a los carteles de exportación y mecanismos de registro que permitan identificarlos, y promueva la celebración de un acuerdo de cooperación e intercambio de información y evidencias con los Estados Unidos.

En el plano interno conviene estudiar la posibilidad de introducir reformas a la legislación de competencia, en el sentido de incrementar las multas y de establecer ciertos programas de delación.

Desde la perspectiva de la actividad exportadora, se debe analizar la bondad no solo de exceptuar las actividades que pudieran considerarse como carteles de exportación, sobre todo en relación con aquellas operaciones que pudieran contribuir a promover las exportaciones y a consolidar el posicionamiento de los bienes y servicios nacionales en los mercados externos, sino además de adoptar instrumentos que garanticen que el TLC con los Estados Unidos no se convierta en un medio para que las empresas abusen de su posición dominante en los mercados internacionales.

Las soluciones más realistas y viables son, indudablemente, las que se refieren a uniformar o armonizar una serie de principios básicos o mínimos que debiera adoptar cada legislación, así como las de celebrar acuerdos de "positive commity" y de colaboración e intercambio de información entre las agencias de competencia de los dos países.

Ello supone verificar que la legislación de competencia de los dos países consagre unos principios básicos o mínimos como los de transparencia, no discriminación, respeto al debido proceso y al derecho a la defensa.

Los acuerdos de cooperación entre los Estados Unidos y las agencias de competencia de diversos países se han celebrado caso-por-caso y han sido "hechos a la medida", según las prioridades que represente para los Estados Unidos cada negociación bilateral.

Los acuerdos de cooperación celebrados hasta el momento por las autoridades de competencia de los Estados Unidos con diversos países y mercados como Israel, la Unión Europea, Canadá, Brasil, Australia, etc., son bastante ilustrativos y pueden servir como punto de referencia para analizar las condiciones mínimas que debe tener un esquema de cooperación en este campo.

Comercializadoras internacionales, PYMES y cooperativas

Si bien en principio actualmente pudiera considerarse que la actividad de las comercializadoras internacionales estaría más allá de cualquier cuestionamiento a nivel local, la ausencia de reglamentaciones claras y la posibilidad de que en el futuro algunas autoridades extranjeras puedan confundir la figura de los carteles con la de las comercializadoras internacionales -mecanismo además apropiado para buscar el desarrollo y la vinculación de las pequeñas y medianas industrias en los mercados externos-, llevan a concluir que es imperioso definir a nivel interno excepciones claras de la aplicación de la ley de competencia para la actividad exportadora. En consecuencia, en el ámbito de las negociaciones del TLC es indispensable exceptuar de la aplicación de las leyes de competencia aquellas comercializadoras internacionales que no tengan posición dominante en el mercado al cual exporten o pretendan exportar los bienes en cuestión.

Así mismo, es necesario que la SIC expida pautas acerca del alcance de las operaciones de menor importancia económica para evitar que los acuerdos de colaboración que puedan realizar las pequeñas y medianas industrias

con el fin de lograr economías de escala, puedan ser consideradas como una práctica desleal.

También resulta indispensable que la SIC desarrolle normas especiales para las cooperativas a fin de evitar el hecho de que su conformación y las actividades que realizan pudieran considerarse violatorias de las normas de competencia existentes con la obligación de garantizar el libre desarrollo de las entidades de economía solidaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero de la Ley 454.

Régimen de integración y de fusiones

Todo acuerdo tendiente a unificar o a determinar precios a los productores de materias primas o cualquier fijación de cuotas para limitar la producción o distribución, puede ser considerado como restrictivo de la competencia.

Sin embargo, con frecuencia los mecanismos contemplados para lograr los objetivos del Artículo 65 y la estabilización del sector agrícola, podrían implicar la unificación de los precios y el incremento del poder de compra de materias primas e insumos. En principio, podría pensarse que ante estas eventualidades siempre queda la opción de acudir a la autorización contemplada en el parágrafo del Artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Sin embargo, existe incertidumbre en relación con las operaciones de fusión e integración que se realicen en el sector agrícola, ya que hasta el momento no se han establecido o fijado unos criterios específicos que determinen la viabilidad de aprobar estas operaciones, cuando sean estrictamente necesarias y no se derive de estos convenios ninguna mejora en eficiencia, pero en cambio sean necesarios para alcanzar los propósitos del Artículo 65 de la Constitución Política

De otro lado, tampoco se ha desarrollado lo que pudiera entenderse por el concepto de "precios inequitativos". Es claro que en ausencia de una definición de este término, el concepto quedaría a la interpretación de lo que considere quien tenga a su cargo la dirección de la autoridad competente.

No se sabe lo que ocurriría en caso de que un acuerdo que resulte necesario y conveniente para estabilizar el sector agrícola, entrara en conflicto con lo que la Administración entienda por "precios inequitativos".

Se hace indispensable la expedición de unas pautas generales que definan tanto el concepto "precios inequitativos" dentro del marco del sector agrícola como la forma en que ha de actuarse en el evento en que se presente el conflicto aludido. También es imprescindible determinar qué acuerdos restrictivos no solo son admisibles sino estrictamente necesarios para estabilizar aquellos subsectores agrícolas que se consideren pertinentes.

En la actualidad la viabilidad de una operación de este tipo está determinada básicamente por el criterio de eficiencia económica, pues los objetivos del Artículo 65 de la Constitución no constituyen un parámetro de evaluación de la respectiva operación.

Teniendo en cuenta además que otro aspecto que consideran las autoridades de la competencia para aprobar u objetar este tipo de operaciones, es el concerniente a si las mismas llevan a incrementar la posición de dominio en el mercado de los participantes de la operación, resulta necesario redefinir el mercado relevante en el que va a tener efectos la correspondiente integración, pues en la medida en que el TLC comience a operar, es evidente que el espectro del mercado va a sufrir una variación sustancial.

Las herramientas con que cuentan las autoridades de competencia colombianas para controlar las integraciones, adquisiciones o fusiones que pudieran tener efectos nocivos en el mercado colombiano, son bastante precarios, salvedad hecha de aquellos casos en los cuales las empresas involucradas poseen activos o realizan operaciones significativas en el país.

La alternativa para fortalecer la capacidad de control de las autoridades colombianas se encuentra en la celebración de acuerdos de cooperación con las agencias estadounidenses responsables de la competencia, de manera tal que las autoridades nacionales sean al menos oídas cuando se presenten este tipo de operaciones y, en especial, aquellas que se van a efectuar en su totalidad en el exterior.

2.8.3. Conclusiones y recomendaciones

En la actualidad Colombia no cuenta con una legislación adecuada que permita salvaguardar y alcanzar las necesidades de estabilización en aquellos subsectores agrícolas en los que se considere necesario y pertinente.

Por otra parte, tampoco es claro que las normas existentes para contrarrestar las prácticas anticompetitivas que se presenten en el sector agrícola sean las adecuadas a sus particularidades ante la existencia de mercados imperfectos.

La legislación de competencia no se encuentra lo suficientemente desarrollada como para solucionar el conflicto que puede presentarse entre los objetivos de las normas de competencia y la necesidad de regular el mercado de algunos subsectores agrícolas cuando se considere estrictamente necesario, en virtud de lo dispuesto por el Artículo 65 de la Constitución Política.

Es claro que cuando se presente un conflicto entre las normas de competencia y las necesidades de estabilizar el sector, es muy probable que este último objetivo deba sacrificarse en aras del primero.

Desde el ámbito de las negociaciones internacionales, la legislación colombiana es aún más precaria, en la medida en que no se contemplan mecanismos adecuados que permitan mantener una situación de equilibrio e igualdad con los competidores estadounidenses y garantizar la actividad exportadora.

El que la legislación estadounidense prevea múltiples salvaguardas, excepciones y regímenes especiales para el sector agrícola, genera una clara desventaja para la agricultura colombiana.

Dadas las consideraciones anteriores, es ineludible definir una política de competencia en el sector agrícola, así como desarrollar unas pautas de negociación -en el marco del TLC- concernientes a la libre competencia, que deben comprender al menos los siguientes aspectos:

A nivel interno

Expedición de unas normas especiales de competencia para el sector agrícola. Este estatuto especial debe: (i) permitir que se compatibilicen la necesidad de garantizar una libre y leal competencia en el mercado doméstico e internacional con los requerimientos de estabilidad propios de ese sector; (ii) contener los principios adecuados que permitan fortalecer las organizaciones solidarias (Artículo 333, Inciso 2, Constitución Política) para que puedan competir, en condiciones de mayor igualdad, con las empresas estadounidenses; (iii) contemplar las modificaciones que es preciso introducir a la legislación actual, con el fin de evitar un desequilibrio en las desventajas competitivas de las empresas colombianas; (iv) abordar, a la luz de las características particulares del sector agrícola y de las negociaciones con los Estados Unidos, el desarrollo de mecanismos alternativos a los fondos de estabilización de precios, de un estatuto de las comercializadoras internacionales, de excepciones para la actividad exportadora y para el sector cooperativo y cadenas productivas agroindustriales y de un régimen de integraciones y fusiones; (v) armonizar los requerimientos de eficiencia, asociados con la promoción de la libre competencia económica con los postulados del Artículo 65 de la Carta Política, en las actividades agrícolas en que se considere estrictamente necesario y conveniente; (vi) definir el concepto de infracciones "significativas", a efectos de adoptar una política en relación con las operaciones de menor importancia económica; (vii) precisar el concepto de "precios inequitativos"; (viii) redefinir el mercado relevante en la medida en que comience a operar la desgravación arancelaria en el TLC; (ix) incrementar las multas para sancionar conductas que tengan efectos transfronterizos, especialmente cuando se trate de la participación de empresas en carteles internacionales que afecten cualquiera de los territorios que comprende el Tratado; (x) adoptar mecanismos de delación que faciliten la represión de los carteles internacionales; (xi) introducir en las normas de competencia aquéllas que se considere adecuado, una vez se realicen los estudios en el sector agrícola, particularmente en lo atinente a esquemas de comercialización y distribución, acuerdos de colaboración empresarial, acuerdos de menor importancia económica, etc.

- **Aspectos institucionales**

Es indispensable establecer canales de comunicación interinstitucional entre la Superintendencia de Industria y Comercio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que en las investigaciones sobre competencia se tenga en cuenta el punto de vista de esta última institución. Es necesario que este Ministerio defina las políticas de precios de los productos agrícolas y de sus insumos, regule los mercados de los mismos cuando se presenten graves fallas en el funcionamiento de los mercados, desarrolle los criterios y proponga a la SIC la adopción de medidas y acciones correctivas de distorsión a las condiciones de competencia.

- **Reglamentación de la legislación vigente**

Mientras se elaboran las normas específicas para el sector agrícola, bien puede promoverse la reglamentación del párrafo del Artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en el sentido de: (i) establecer los criterios que deben ser consultados para la aprobación de los convenios, a los que se refiere el párrafo del mencionado artículo 1; (ii) elaborar, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una serie de pautas que deben tenerse en cuenta para las investigaciones de competencia que se adelanten en el sector agrícola; (iii) definir el grado de injerencia que debería tener el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de este tipo de Convenios; (iv) definir un procedimiento interinstitucional en lo concerniente al sector agrícola, para la tramitación y aprobación de las solicitudes que en desarrollo de lo contemplado en el artículo 1 de la citada Ley, se presenten a consideración de la SIC.

A nivel de negociaciones internacionales de un TLC con los Estados Unidos

- **Normas mínimas a incluir en el texto del Tratado**

Incluir una cláusula general en la que se exprese el deber para cada una de las Partes de: (i) cooperar con la otra; (ii) adoptar medidas tendientes a proscribir las prácticas y conductas anticompetitivas; (iii) adoptar acciones apropiadas en relación con ese propósito y (iv) consultar con frecuencia la

eficacia y efectividad de las medidas adoptadas por cada Parte.

Establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre las agencias de las autoridades de cada país, tendientes a buscar el cumplimiento de las leyes de competencia.

Establecer normas o disposiciones que aseguren acciones positivas de las Partes para conferirse asistencia legal mutua y cooperar en los asuntos de notificación, consulta e intercambio de información, en relación con la aplicación de las leyes de competencia dentro de los territorios objeto del Tratado.

Buscar una cláusula que permita a Colombia exceptuar de la aplicación de las normas de competencia a los carteles de exportación y a las actividades de exportación de las comercializadoras internacionales, en la medida en que ellas carezcan de posición dominante en los mercados de exportación.

- **Normas mínimas a incluir en un acuerdo de cooperación en materia de competencia**

Un convenio de cooperación suscrito por las autoridades responsables de la administración de las normas de competencia de las Partes debe por lo menos incluir cláusulas relacionadas con los siguientes aspectos: definiciones, notificaciones, de cortesía positiva, de legislación vigente, de cooperación en aplicación de la ley y en materias afines, de consultas, de cooperación técnica y de celebración de reuniones periódicas, de confidencialidad y del establecimiento de un grupo de trabajo sobre comercio y competencia.

- **Aspectos institucionales**

Establecer un comité de coordinación a nivel interinstitucional entre la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a fin de desarrollar y ejecutar la estrategia de negociación, al cual pueden ser ocasionalmente invitados representantes del sector privado.

III.

LA POLÍTICA AGROPECUARIA ESTADOUNIDENSE

3.1. Antecedentes y características de la Ley Agrícola Estadounidense

La política agrícola estadounidense está enmarcada en el papel estratégico que se le asigna al sector dentro de la política de seguridad nacional y, en especial, con el papel predominante que tiene Estados Unidos en los mercados internacionales de bienes agropecuarios. Desde la década del treinta del siglo pasado, cuando el deterioro de la capacidad de compra de los agricultores jugó un papel fundamental en la gestación de la Gran Depresión, el gobierno estadounidense emprendió el diseño y montaje de un complejo sistema de políticas sectoriales con el objetivo de sostener el ingreso de los agricultores. Inicialmente la política se centró en los "precios de soporte", asociados a los créditos de comercialización (*nonrecourse loans*³⁰). Pero, dada la elevada participación de las exportaciones estadounidenses en el comercio mundial de varios productos, los montos de los "precios soporte" de los *nonrecourse loans* se convirtieron paulatinamente en límites mínimos para las cotizaciones internacionales de esos bienes, restándole competitividad a los productos estadounidenses en los competidos mercados internacionales.

Por eso, las distintas leyes buscaron disminuir el monto financiable por tonelada de los *nonrecourse loans*, pero, para no perjudicar a los cultivadores, establecieron ayudas directas -o pagos directos- de sostenimiento de los ingresos, las cuales fueron ganando creciente importancia con el correr del tiempo.

En especial, a partir de la ley agrícola aprobada en diciembre de 1985 se permitieron mayores fluctuaciones a los precios del mercado y,

³⁰ Se trataba de créditos de comercialización que se otorgaban por un período de nueve meses, a un determinado monto por tonelada producida (loan rate), y que si el productor no podía vender durante ese período su cosecha a un precio superior al monto por tonelada del crédito, podía entregar el producto a la Commodity Credit Corporation (CCC), como pago del préstamo, de los intereses y los costos de almacenamiento. De esta manera, el monto del crédito actuaba como un precio de sustentación.

específicamente, se facilitó que pudieran disminuir en períodos de sobreproducción internacional, para que los productos agrícolas estadounidenses pudieran competir en los mercados mundiales. Para compensar a los agricultores y mantenerles sus ingresos, se establecieron nuevos pagos directos que aumentaban en la medida en que los precios bajaran. De esta manera, la política ha buscado hacer más independiente el ingreso de los agricultores de los precios que perciben, incrementando los pagos directos otorgados por el gobierno federal. En consecuencia, se han tendido a estabilizar los ingresos de los agricultores pero no los precios de mercado, los cuales pueden fluctuar cada vez más libremente.

La nueva ley agrícola estadounidense, la Farm Security and Rural Investment Act of 2002, profundiza esta política. Esta ley incrementa los subsidios ya existentes, amplía su cobertura y crea una nueva subvención los pagos contracíclicos- que aumentan en la medida en que los precios al productor descienden. Los programas de sostenimiento de ingresos que se van a aplicar hasta 2007 son los siguientes:

- **Los pagos directos.** Este subsidio se estableció como un pago fijo anual por tonelada, cuyo monto se ha definido previamente para cada cultivo elegible, y que se cancela con base en parámetros históricos de producción. Los pagos cobijan a los bienes que ya los estaban recibiendo (trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, arroz y algodón), pero se establecen a un nivel más alto que el existente al momento de caducar la anterior ley agrícola, e incluyen por primera vez a la soya y a otras oleaginosas. Dichos pagos se mantienen constantes durante el período de vigencia de la ley.
- **Los pagos vinculados** al programa de créditos de mercadeo. Aunque hay diversas modalidades, este mecanismo consiste básicamente en que los agricultores que participan en el programa de créditos de mercado (*Marketing Assistance Loans*) reciben un pago (*loan deficiency payment*) equivalente a la diferencia entre el monto por tonelada otorgado al agricultor como crédito de comercialización (*loan rate*) y un precio local de mercado, cuando el primero es mayor que el segundo³¹. De manera que el monto por tonelada del crédito actúa

como un ingreso soporte o de sustentación para el agricultor, aunque el precio de mercado al que venda su cosecha sea inferior. Este programa, vigente de vieja data, se extiende por primera vez a las leguminosas (pulse crops: garbanzo, lentejas y guisantes secos), el maní y otros bienes³². Así mismo, aumenta los anteriores pagos en 5% en promedio (los cambios van desde una disminución de 5% en soya hasta un incremento de 16% en trigo³³).

- **Los pagos anticíclicos.** Este es un programa nuevo que establece un subsidio cuando el "precio efectivo" que recibe el agricultor es menor a un determinado "precio objetivo" (target price) para los productos elegibles o cubiertos por el programa. El "precio efectivo" es igual a la suma del monto del pago directo más el valor que resulte mayor entre el precio promedio nacional (para el año de mercado en cuestión) y el monto del préstamo nacional por tonelada (loan rate) para cada bien en consideración. El monto del pago contracíclico para un determinado agricultor es igual al producto de multiplicar el monto del pago por las acres elegibles y por los rendimientos base establecidos. De manera que el "precio objetivo" se constituye en el ingreso que se le garantiza a los agricultores, así el precio que reciban en el mercado sea inferior. Cuando el precio de mercado baja mucho, los agricultores de todas maneras reciben un ingreso equivalente al precio objetivo, gracias a la serie de pagos directos que les otorgan (pago directo o *direct payment*, pago de deficiencia del crédito o *loan deficiency payment* y pago contracíclico o *counter cyclical payment* (Cuadro 8).

31 Esta política en realidad es más compleja, pues permite al agricultor vender el producto y pagar el préstamo o cancelar el préstamo ejecutando las garantías (es decir, la cosecha) o cancelar el préstamo a un monto inferior predeterminado (tasa de repago o loan repayment rate) con lo que la diferencia entre ella y el monto del crédito se convierte en un pago directo implícito (marketing loan gains) o no recurrir al crédito no reembolsable y obtener un pago directo (loan deficiency payment) igual a la diferencia entre el precio de mercado y el precio de referencia (price support loan rate). Las dos últimas modalidades buscan disminuir la acumulación de inventarios en la CCC, sin deteriorar el ingreso de los productores. El resultado, en todo caso, es asegurar un ingreso al agricultor equivalente a contar con precios mínimos de garantía, donde el Estado cubre -por una vía u otra- la diferencia entre los precios de mercado y los precios de soporte.

32 El préstamo otorgado al algodón ELS no está sujeto a loan deficiency payment.

33 Unión Europea (2002).

CUADRO 8 PRECIOS OBJETIVO (Dólares por tonelada)

PRODUCTO	2002/03	2004/07
Trigo	141.80	144.01
Maíz	102.35	103.53
Sorgo	100.00	101.18
Cebada	101.50	102.88
Avena	96.38	99.14
Algodón	1596.42	1596.42
Arroz	231.53	231.53
Soya	213.11	213.11
Otras Oleaginosas	216.09	222.71

Fuente: USDA

El sistema de precios establecido en la FSRIA es distorsionante de los mercados, particularmente en aquellos productos en los que la participación de los Estados Unidos en la producción o en las exportaciones mundiales hacen que este país sea formador total o parcial del precio internacional, por cuanto mantiene los ingresos de los agricultores a unos determinados niveles, sin importar el nivel de los precios internacionales. En épocas de bajas cotizaciones, cuando los agricultores deberían tener que dejar de producir porque los precios del mercado mundial no les permitirían cubrir sus costos, los cultivadores estadounidenses pueden seguir sembrando sin incurrir en pérdidas, ya que los loan deficiency payments y los counter cyclical payments les garantizan un ingreso equivalente al que les reportaría el nuevo precio objetivo. Los dos pagos mencionados son inversamente proporcionales al nivel de precios. En consecuencia, estos pagos tienden a estabilizar el ingreso de los agricultores estadounidenses, permitiendo la fluctuación de los precios, incluso muy por debajo de los costos de producción de los granjeros estadounidenses.

El FAPRI ha estimado que, como resultado de la nueva Ley, se incrementarán los ingresos brutos de los cultivadores en el período 2002-2007, entre un 6,28% en el caso de la cebada y un 175,7% en el algodón (Cuadro 9).

CUADRO 9
IMPACTO DE LA LEY AGRÍCOLA DEL 2002 EN LOS INGRESOS
BRUTOS DE LOS AGRICULTORES DE ESTADOS UNIDOS
(En porcentajes)

PRODUCTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
Trigo	17.63	13.96	12.86	10.65	8.45	6.61	11.69
Maíz	8.66	7.87	7.48	6.30	5.12	4.33	6.63
Soya	11.02	11.02	10.29	10.29	9.92	9.92	10.41
Algodón	196.25	189.63	183.02	174.20	163.17	147.74	175.67
Arroz	24.92	20.51	19.85	17.20	15.66	13.01	18.52
Sorgo	13.78	12.99	11.81	10.63	8.66	7.87	10.96
Cebada	8.27	6.89	5.51	6.43	5.51	5.05	6.28

Fuente: FAPRI.

3.2. Las transferencias a los agricultores en los Estados Unidos

De acuerdo con estimativos de la OECD, las transferencias totales de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas estadounidenses ascendieron US\$ 71.269 millones anuales en el período 2000-2002, cifras equivalentes al 36% del valor bruto de la producción agropecuaria y al 51% del producto interno bruto agropecuario.

El 77% de estas transferencias corresponden a ayudas internas, de las cuales el 56% están asignadas a productos específicos y el resto forma parte de las denominadas ayudas en servicios generales. El 23% restante de las transferencias corresponden a apoyos en frontera, es decir, a transferencias asociadas con aranceles y subsidios a la exportación (Cuadro 10).

El total de las ayudas internas por US\$ 54.639 millones al año equivale al 28% del valor de la producción agrícola en finca, lo que representa un subsidio promedio por trabajador agrícola de tiempo completo de US\$ 22.100 anuales (17 salarios mínimos mensuales colombianos del año 2003).

CUADRO 10

TRANSFERENCIAS A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS EN LOS ESTADOS UNIDOS Promedio período 2000-2002

Tipo de transferencia	Millones de dólares	Distribución porcentual	Participación en el Valor Bruto de la Producción Agropecuaria	Participación en el PIB Agropecuario
CIFRAS OECD (1)				
A. ESP Total	46,972	66%	24%	34%
1. Apoyo en frontera	16,630	23%	8%	12%
2. Ayudas internas por producto	30,342	43%	16%	22%
B. Ayudas en servicios generales	24,297	34%	12%	17%
Total transferencias	71,269	100%	36%	51%
Cifras ajustadas con sensibilidades al precio internacional de la carne de pollo (2)				
A. ESP Total	50,637	68%	26%	36%
1. Apoyo en frontera	20,295	27%	10%	15%
2. Ayudas internas por producto	30,342	40%	16%	22%
B. Ayudas en servicios generales	24,297	32%	12%	17%
Total transferencias	74,935	100%	38%	54%

Fuente: OECD. PSE/CSE Database 2003 y Cálculos del equipo consultor. (1) Datos oficiales de la OECD, la cual utiliza el precio de exportación de Estados Unidos para calcular el ESP de la carne de pollo. (2) Cálculos del autor, tomando precio de exportación de Brasil para calcular el ESP de la carne de pollo.

La mayor parte de las transferencias han beneficiado a la leche (24% en 2000-2002), el maíz (14,5%), el trigo (8,5%), la soya (8,1%), el algodón³⁴ (4,59%), la carne de res (3,2%), la caña y la remolacha azucarera (2,6%), el arroz (2%), la carne de pollo (1,8%), el sorgo (1,3%) y la carne de cerdo (1%) (Cuadro 11).

No sobra recordar que las transferencias recibidas por los productores de carnes y leche no reflejan el verdadero subsidio que reciben, por cuanto también se benefician de los subsidios otorgados a los cultivos que se utilizan para la alimentación animal, al poder comprarlos a precios "artificialmente"

³⁴ En todos los casos las cifras corresponden a cálculos de la OCDE, excepto en algodón que son estimaciones hechas con base en cifras del International Cotton Advisory Committee, las cuales se consideran subestimadas.

deprimidos por estas subvenciones: inferiores al costo de producción y menores a los que tendrían que pagar en ausencia de estas ayudas.

CUADRO 11
RESUMEN DE APOYO EN FRONTERA Y AYUDAS
INTERNAS EN LOS ESTADOS UNIDOS
(Valores Totales - Promedio período 2000-2002)

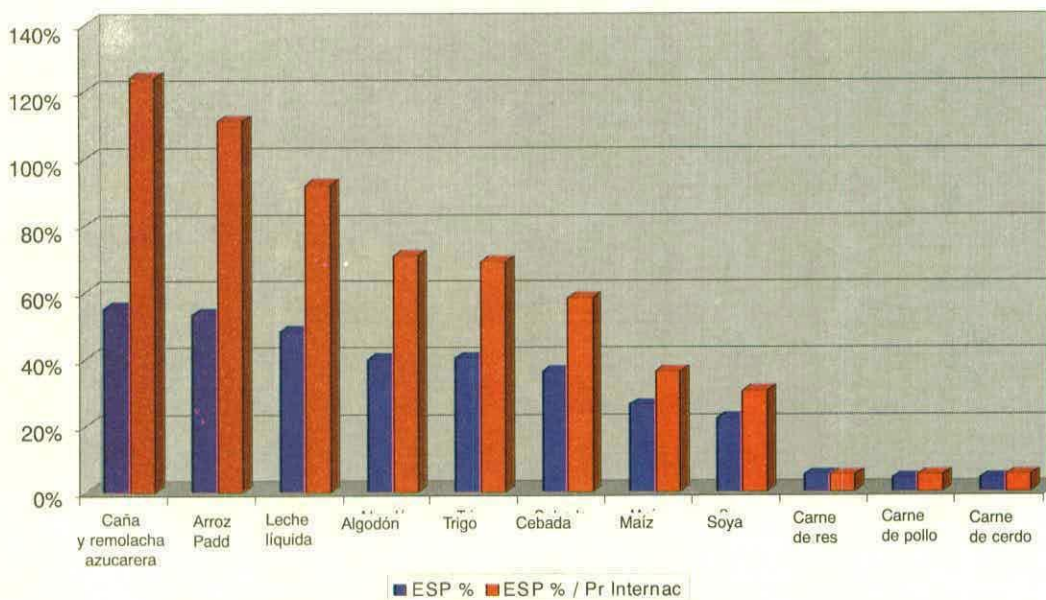
Producto	Apoyo en Frontera		Ayudas Internas		ESP	
	Millones US\$	%	Millones US\$	%	Millones US\$	%
Leche fresca	9,803	87%	1,449	13%	11,252	24%
Maíz	0	0%	6,799	100%	6,799	14%
Trigo	0	0%	3,993	100%	3,993	9%
Soya	0	0%	3,824	100%	3,824	8%
Carne de pollo	15	2%	822	98%	836	2%
Carne de pollo (1)	2,401	74%	822	26%	3,223	n.a.
Carne de res	0	0%	1,516	100%	1,516	3%
Caña y remolacha azucarera	1,022	84%	200	16%	1,223	3%
Arroz paddy	0	0%	924	100%	924	2%
Sorgo	0	0%	621	100%	621	1%
Carne de cerdo	0	0%	473	100%	473	1%
Cebada	0	0%	354	100%	354	1%
Huevos	0	0%	204	100%	204	0%
Carne de oveja	29	45%	36	55%	65	0%
Lana	0	32%	1	68%	1	0%
Algodón (2)	151	7%	2006	93%	2156	5%
Subtotal	10,869	34%	21,214	66%	32,083	68%
Otros productos (Expansión)	5,761	39%	9,128	61%	14,889	32%
Total	16,630	35%	30,342	65%	46,972	100%

Fuente: OECD. (1) Estimación alternativa con base en precio internacional FOB Brasil. Esta fila no se tiene en cuenta en el subtotal. (2) Estimación del equipo consultor. Esta fila no se tiene en cuenta en el subtotal.

Las transferencias sin contar las ayudas en servicios generales han representado porcentajes muy significativos de los ingresos percibidos por los productores agropecuarios estadounidenses: 55% en remolacha y caña azucarera en el período 2000-2002, 53% en arroz paddy, 48% en leche

líquida, 40% en algodón, 40% en trigo, 36% en cebada, 26% en maíz, 22% en frijol soya, 5% en carne de res y 4% en carnes de pollo y cerdo³⁵. Si estas transferencias se miden con respecto al precio internacional -y no sobre el recibido por los productores estadounidenses, que en varios cultivos es mayor su monto aumentaría, en algunos casos sustancialmente: 124% en remolacha y caña azucarera, 111% en arroz paddy, 92% en leche líquida, 71% en algodón, 69% en trigo, 58% en cebada, 36% en maíz, 30% en frijol soya y 5% en carnes de res, pollo y cerdo (Gráfico 17).

GRAFICO 17
TRANSFERENCIAS A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS ESTADOUNIDENSES (%) 2000/02



Fuente: Con base en OCDE y estimaciones para algodón basadas en el International Cotton Advisory Committee, las cuales se consideran subestimadas.

³⁵ Debe recordarse que las transferencias en los casos de las carnes y de la leche no reflejan el verdadero apoyo recibido por estos productores, ya que no incorporan los subsidios y apoyos recibidos por los cultivos que sirven de materia prima para la alimentación animal (soya y maíz, principalmente).

Esta situación va a continuar o incluso a agravarse en los próximos años, ya que la nueva ley agrícola estadounidense, la Farm Security and Rural Investment Act of 2002, que va a regir hasta el año 2007, incrementa los subsidios y amplía su cobertura. Gracias a ella los ingresos que se le van a garantizar a los productores agropecuarios estadounidenses aumentan, cuando menos para los cereales (trigo, maíz, sorgo, cebada, avena y arroz), la soya y otras oleaginosas, el algodón, las leguminosas (lentejas, garbanzos pequeños y guisantes secos), los lácteos y el azúcar. En consecuencia, para unos mismos niveles de precios internacionales, las transferencias a los productores agropecuarios estadounidenses, y específicamente las ayudas internas que reciben, van a aumentar, particularmente en épocas de precios bajos.

3.3. El impacto de los subsidios en los precios en los Estados Unidos

El efecto más notable de la política estadounidense de sostenimiento de los ingresos es el de permitir que los precios internos de mercado (y, por lo tanto, los pagados a los productores y los determinantes para las exportaciones) disminuyan en épocas de sobreoferta o de ciclos depresivos de los precios, incluso a niveles muy por debajo de los costos de producción, sin que se afecte a los productores agropecuarios, los cuales son suficientemente compensados con una serie de pagos directos. Gracias a esta política de ayudas internas las exportaciones estadounidenses de carnes, cereales, oleaginosas y aceites, lácteos, algodón y leguminosas pueden competir con éxito en los mercados internacionales, sin tener que recurrir a subsidios directos a las exportaciones o haciéndolo en forma marginal.

Así, los costos de producción en los Estados Unidos se han colocado en diversos períodos por encima de los precios internacionales. En el último trienio (2000-2002), los costos de los productos agrícolas estadounidenses se han ubicado muy por encima de sus precios internacionales (159% en sorgo, 128% en leche líquida, 106% en algodón, 87% en arroz paddy, 80% en remolacha azucarera, 73% en trigo, 72% en cebada, 32% en soya y 21% en maíz) (Cuadro 12)³⁶.

En este sentido, vale la pena insistir en que para los bienes que se exportan los subsidios internos estadounidenses se constituyen en subsidios "indirectos" al precio del bien exportado y, por lo tanto, en subsidio "indirectos" a las exportaciones. Estados Unidos, en consecuencia, ha privilegiado en su política sectorial a las ayudas o subsidios internos sobre los subsidios a las exportaciones, razón por la cual en las negociaciones internacionales siempre se ha mostrado más dispuesto a reducir o eliminar los segundos que a disciplinar los primeros.

CUADRO 12 RELACIÓN ENTRE COSTOS DE PRODUCCIÓN Y PRECIOS INTERNACIONALES EN LOS ESTADOS UNIDOS (Promedio período 2000-2002)

Producto	Costo de producción US\$/T	Precio internacional al productor US\$/T	Pérdida / Precio (1)	ESP / Precio
Remolacha azucarera (2)	250	139	80%	125%
Arroz <i>paddy</i>	187	100	87%	99%
Leche líquida	369	161	128%	92%
Algodón (3)	1,733	842	106%	68%
Trigo	195	113	73%	66%
Sorgo	214	83	159%	64%
Cebada	183	106	72%	57%
Maíz	99	82	21%	34%
Soya	231	175	32%	29%

Fuentes: OECD, USDA. (1) Pérdida = Costo menos precio internacional. (2) En equivalente de azúcar blanco (factor de conversión = 6.25 toneladas de remolacha para producir una tonelada de azúcar blanco). El ESP es para caña y remolacha en equivalente azúcar blanco. (3) El ESP del algodón es una estimación con base en información del International Cotton Advisory Committee (ICAC). Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry. Octubre 2002 y Septiembre 2003.

³⁶ Es de recordar que por ser Estados Unidos importador neto de azúcar no ha tenido que cambiar la vieja política de alta protección y elevados precios al productor por la de pagos directos. Otro tanto sucede en leche, aunque en este producto los pagos directos ya tienen un papel importante y sus crecientes exportaciones se han tenido que apoyar cada vez más en subsidios a la exportación.

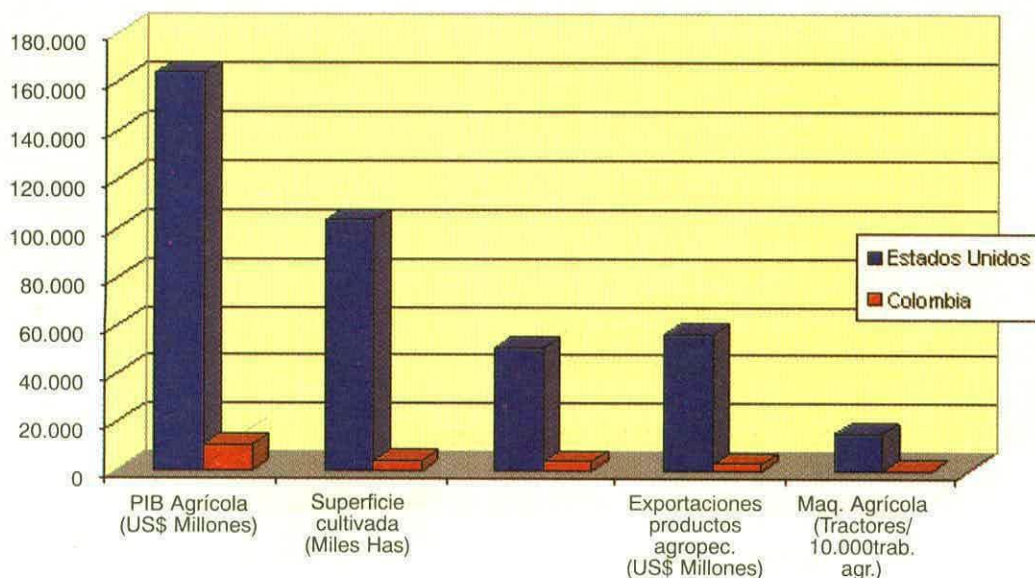
IV. COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN AGROPECUARIA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA

4.1. Las desigualdades en tamaño

El tamaño de las economías de Estados Unidos y Colombia es muy dispar. En el año 2001 el PIB estadounidense fue 122,1 veces el colombiano, el PIB per capita 18,1 veces, la población 6,6 veces y la superficie territorial 8,5 veces más grande.

Otro tanto sucede en el sector agropecuario. El producto interno bruto sectorial estadounidense es 15,3 veces mayor que el colombiano, la superficie cultivada 26,4, el valor agregado por trabajador 14,1 veces, el valor de las exportaciones agropecuarias 21,1 veces y el número de tractores por cada mil trabajadores agrícolas 257,0 veces mayor (Gráfico 18).

**GRAFICO 18
TAMAÑO DE LA ECONOMIA AGRICOLA 2001
ESTADOS UNIDOS Vs. COLOMBIA**

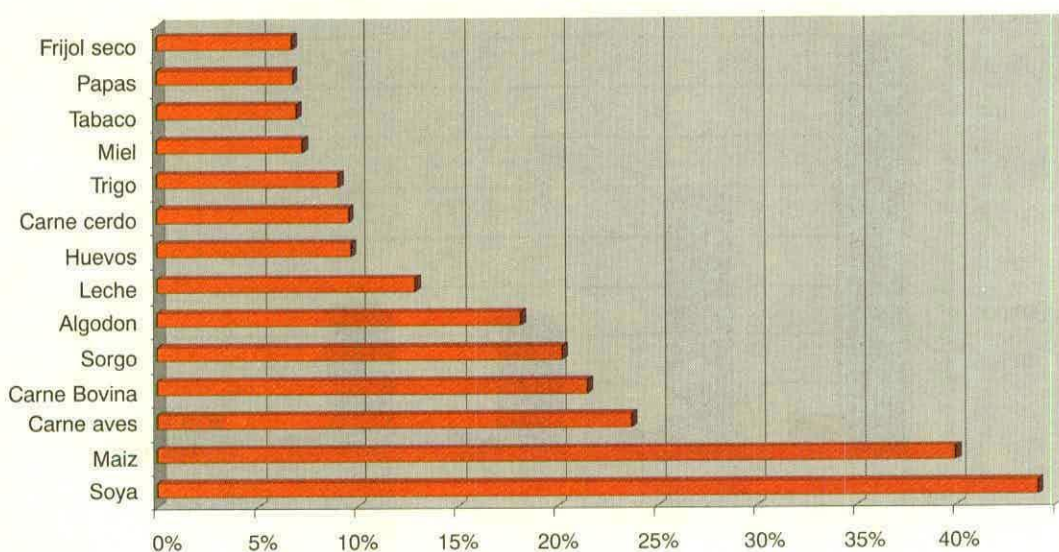


Fuente: Banco Mundial para PIB Agrícola, productividad agrícola y maquinaria agrícola. FAO para superficie cultivada de Estados Unidos y exportaciones agropecuarias. Ministerio de Agricultura para superficie cultivada de Colombia.

Estados Unidos es el mayor productor y exportador de bienes agrícolas del mundo, y el agente dominante del mercado en muchos productos fundamentales en el comercio agrícola internacional. En varios de los grupos de productos más importantes del agro contribuye con más del 15% de la producción mundial (como carnes, cereales, fibras primarias y nueces) y en otros se acerca a esta cifra (por ejemplo, oleaginosas y cítricos).

En algunos productos su participación en la producción mundial es aún más importante: en soya se acerca al 45% y en maíz al 40%; en carne de aves, carne bovina y sorgo supera la quinta parte, y en algodón se acerca a esta cifra; en leche supera el 10% y aporta casi este último porcentaje en huevos, carne de cerdo y trigo. Es el mayor productor mundial de carne de aves, carne de res, maíz, sorgo, soya, torta de soya y aceite de soya; el segundo mayor de carne de cerdo, leche, huevos, miel y algodón; el cuarto de trigo, papa y tabaco (Gráfico 19).

GRAFICO 19
PARTICIPACION DE LOS ESTADOS UNIDOS
EN LA PRODUCCION MUNDIAL DE PRODUCTOS
(%) - PROMEDIO 2002/02

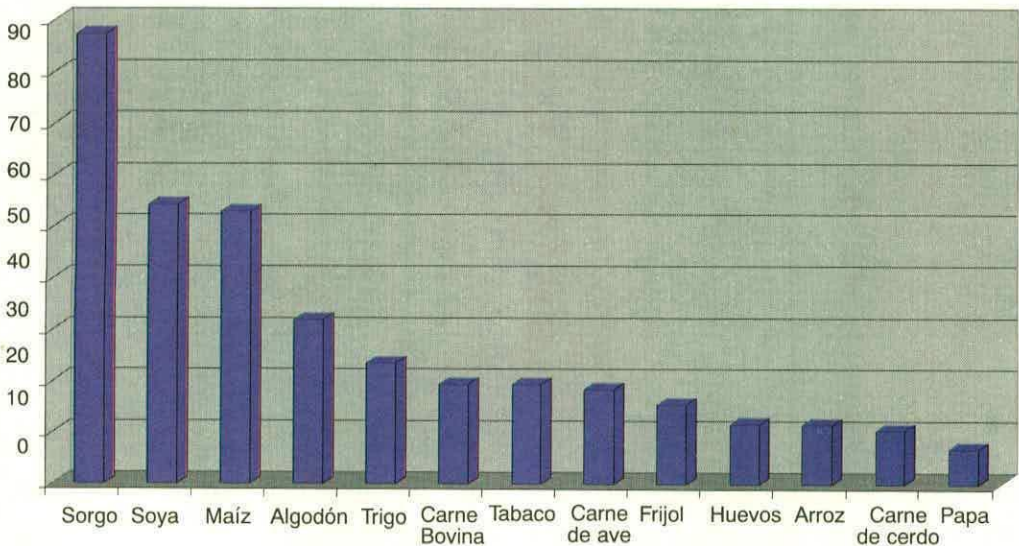


Fuente. FAO.

Su papel en las exportaciones es incluso más relevante. Contribuye con el 13,3% del valor total de las exportaciones mundiales de bienes agropecuarios. Es el mayor exportador de carnes, cereales, nueces, oleaginosas, frutas y hortalizas. Participa con más de la mitad del valor de las exportaciones mundiales de nueces, cerca del 40% de las de semillas oleaginosas, más de la cuarta parte de las de cereales, el 15% de las de carnes y tortas y harinas oleaginosas y algo más del 11% de las de frutas y hortalizas.

Por productos, es el mayor exportador mundial de carne de aves, carne de res, maíz, sorgo, trigo, fibra de algodón, tabaco, soya y aceite de soya; el segundo de carne de cerdo, arroz y huevos; el tercero de torta de soya y frijol; el cuarto de papa. Contribuye con más del 80% del valor de las exportaciones de sorgo; entre el 50 y el 80% de las de soya y maíz; el 32% de las de algodón y el 23,5% de las de trigo; cerca del 20% de las de tabaco, carne de res y carne de aves, y más del 10% de las de frijol, huevos, arroz y carne de cerdo (Gráfico 20).

GRAFICO 20
PARTICIPACION DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL VALOR
DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES (%), POR
PRODUCTOS PROMEDIO 2000/02



Fuente: FAO.

Entretanto, Colombia no es el mayor productor, ni exportador mundial de ningún producto agrícola de importancia en el comercio mundial. En flores es el segundo exportador, en café el segundo en valor y el tercero en volumen, y en banano el cuarto.

4.2. Comparación de las transferencias a los productores agropecuarios

En el Cuadro 13 se comparan las transferencias a los productores agropecuarios en los Estados Unidos y en Colombia para el período 2000-2002. Las diferencias son evidentes. El total de las transferencias de Estados Unidos asciende a US\$ 71.269 millones y las de Colombia a US\$ 1.143 millones, equivalentes al 51% y 11% del respectivo PIB agropecuario. La composición de las transferencias también difiere sustancialmente.

CUADRO 13
TRANSFERENCIAS A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS
EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN COLOMBIA
(Promedio período 2000-2002)

Tipo de transferencia	Transferencias como % del valor bruto de la producción agropecuaria		Transferencias como % del PIB agropecuario		Millones de dólares		Distribución porcentual	
	USA	COL	USA	COL	USA	COL	USA	COL
A. ESP Total:	24%	7%	34%	9%	46,972	945	66%	83%
1. Apoyo en frontera	8%	6%	12%	8%	16,630	882	23%	77%
2. Ayudas internas por producto	16%	0%	22%	1%	30,342	62	43%	5%
B. Ayudas en servicios generales	12%	1%	17%	2%	24,297	199	34%	17%
C. Total transferencias	36%	8%	51%	11%	71,269	1,143	100%	100%

Fuente: OECD y Cálculos del equipo consultor.

Mediante una desagregación del ESP de acuerdo con la condición comercial de los diferentes productos, se puede apreciar que las ayudas internas en los Estados Unidos están concentradas en productos exportables

como quiera que de los US\$ 21.200 millones otorgadas a 13 productos específicos, 19.461 corresponden a tal tipo de productos, equivalente al 91,7% (Cuadro 14). Cabe aclarar que los productos exportables considerados en su conjunto representan cerca del 50% del valor de la producción agropecuaria estadounidense y que sus exportaciones son muy representativas en el mercado mundial, como quiera que su participación es del orden del 90% en sorgo, 80% en arroz paddy, 50% en soya y en maíz, 30% en trigo, 20% en carne de pollo, 10% en huevos y en cerdo.

CUADRO 14
COMPARACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN ESTADOS
UNIDOS Y EN COLOMBIA POR PRODUCTOS
EXPORTABLES E IMPORTABLES
(Promedio período 2000-2002)

Tipo de transferencia	Transferencias como % del valor bruto de la producción beneficiada (3)		Millones de dólares		Distribución porcentual	
	USA	COL	USA	COL	USA	COL
PRODUCTOS EXPORTABLES						
A. ESP: USA 9 productos, COL 8 Productos (1)	30%	7%	29,279	332	100%	100%
1. Apoyo en frontera	10%	6%	9,818	277	34%	84%
2. Ayudas internas por producto	20%	1%	19,461	54	66%	16%
PRODUCTOS IMPORTABLES						
A. ESP: USA 4 productos, COL 8 productos (2)	8%	21%	2,804	374	100%	100%
1. Apoyo en frontera	3%	21%	1,052	368	38%	98%
2. Ayudas internas por producto	5%	0%	1,752	6	62%	2%

Fuente: OECD y Cálculos del equipo consultor. (1) Transferencias a los productos que registraron exportaciones netas positivas en el período de análisis. Son 9 productos en USA (arroz, maíz, trigo, cebada, sorgo, soya, leche, carne de pollo, carne de cerdo, huevos) y 8 productos en Colombia (caña de azúcar, aceite crudo de palma, leche, carne de res, café, flores, banano y plátano). (2) Transferencias a los productos que registraron exportaciones netas negativas en el período de análisis. Son 4 productos en USA (caña y remolacha azucarera, carne de res, carne de oveja y lana) y 8 productos en Colombia (arroz, maíz, trigo, cebada, soya, algodón, carne de pollo y carne de cerdo). (3) La participación del ESP se calcula sobre el valor bruto de la producción de los productos específicos mencionados.

De la comparación del ESP por producto durante el período 2000-2002, se puede apreciar que únicamente para maíz, soya y carne de pollo (calculado con precios de exportación de Brasil) el ESP es mayor en Colombia que en los Estados Unidos, tanto en dólares por tonelada como en términos porcentuales del ingreso del productor. Dichos indicadores son sustancialmente mayores en los Estados Unidos para los demás productos considerados (Cuadro 15). Se destacan los casos de arroz, para el que el ESP equivale al 50% y al 26% del ingreso bruto de los productores en los Estados Unidos y en Colombia, respectivamente; caña y remolacha de azúcar, 55% y 19%; leche fresca 48% y 14%, trigo 40% y 21%, y cebada 36% y 9%, respectivamente.

En el caso colombiano, los productos cuyo ESP representa más del 20% del ingreso al productor (maíz, arroz, soya y trigo) participan con el 9% del valor bruto de la producción agropecuaria, mientras que en los Estados Unidos equivalen a un 35% del valor de su respectiva producción (maíz, arroz, soya, trigo, cebada, algodón, la caña y remolacha azucarera y la leche).

Esta situación, ya de por sí preocupante, al tenerse en cuenta la posición estadounidense de solo introducir disciplinas sobre las ayudas en el marco multilateral de la Organización Mundial de Libre Comercio y no en los acuerdos de libre comercio, se hace aún más delicada ante la distribución de los subsidios específicos entre apoyos en fronteras y ayudas internas. Como se observa en el Cuadro 16, para los cultivos de maíz, trigo, cebada, arroz *paddy* y soya, la protección en los Estados Unidos está sustentada en su totalidad en ayudas internas, mientras que en Colombia está fundamentada exclusivamente en su política arancelaria.

Estos productos se verían particularmente afectados en el caso hipotético que se eliminara totalmente la protección arancelaria en Colombia, como es en principio el objetivo teórico del Tratado, y se mantuvieran las ayudas internas en los Estados Unidos. Si bien es cierto que la producción de trigo y cebada colombiana ya es eminentemente marginal, no es menos cierto que el arroz *paddy* y maíz son cultivos supremamente importantes para el agro colombiano, que se enfrentarían a una competencia abiertamente inequitativa con pérdidas importantes en empleo y producción, como se detalla en la sección 6.

CUADRO 15
COMPARACIÓN DEL ESP POR PRODUCTO EN
COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS
(Promedio período 2000-2002)

PRODUCTO	ESP US\$/TM		ESP % (ESP / Valor de la Producción + Ayudas)		% del producto en el Valor Bruto de la Producción agropecuaria	
	COL	USA	COL	USA	COL	USA
Maíz total	55	28	29%	26%	2.5%	10.0%
Arroz <i>paddy</i>	61	99	26%	50%	6.1%	0.5%
Soya	78	50	26%	22%	0.2%	6.7%
Trigo	43	74	21%	40%	0.1%	3.0%
Cebada	15	60	9%	36%	0.0%	0.3%
Algodón*	205	576	15%	39%	0.5%	1.8%
Caña y remolacha azucarera **	28	174	19%	55%	3.6%	1.0%
Leche fresca (1)	28	148	14%	48%	13.3%	11.2%
Leche fresca (2)	8	125	4%	41%	13.3%	11.2%
Carne de res	48	129	2%	5%	13.9%	15.9%
Carne de cerdo	-60	54	-4%	4%	1.5%	5.3%
Carne de pollo (3)	262	191	19%	17%	8.9%	9.2%
Carne de pollo (4)	-118	50	-9%	4%	8.9%	9.2%

Fuente: OECD y Cálculos del equipo consultor. * El ESP del algodón es una estimación con base en información del International Cotton Advisory Committee (ICAC): Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry. Octubre 2002 y Septiembre 2003. ** Por tonelada de azúcar blanco. Fuentes: OECD y Cálculos del equipo consultor. (1) Tomando como precio internacional el precio de leche líquida de Nueva Zelanda. (2) Tomando como precio internacional el precio de leche entera en polvo de Nueva Zelanda. (3) Tomando como precio internacional el precio de exportación de pollo entero de Brasil. (4) Tomando como precio internacional el precio de exportación de pollo entero de Estados Unidos.

De otro lado, cabe señalar que si en el trienio 2000-2002 se hubieran eliminado la totalidad de los aranceles, restricciones y subsidios a la exportación, sin modificar las ayudas internas, como podría resultar con el TLC con los Estados Unidos, los agricultores colombianos hubieran visto reducidas sus transferencias en 77% y los estadounidenses solamente en 23%. No sería pues un resultado equitativo para el país.

CUADRO 16

DISTRIBUCIÓN DEL ESP ENTRE APOYO EN FRONTERA Y AYUDAS INTERNAS (Promedio período 2000 - 2002)

Producto	APOYO EN FRONTERA		AYUDAS INTERNAS	
	USA	COL	USA	COL
Maíz total	0%	100%	100%	0%
Trigo	0%	100%	100%	0%
Cebada	0%	100%	100%	0%
Arroz <i>paddy</i>	0%	100%	100%	0%
Soya	0%	100%	100%	0%
Caña y remolacha azucarera	84%	100%	16%	0%
Leche fresca	87%	98%	13%	2%
Carne de res	0%	85%	100%	15%
Algodón fibra*	7%	32%	93%	68%
Carne de pollo (1)	74%	100%	26%	0%
Carne de pollo (2)	2%	n.a.	98%	n.a.
Carne de cerdo	0%	n.a.	100%	n.a.
Café	-	0%	-	100%
Aceite crudo de palma	-	99%	-	1%
Banano de exportación	-	100%	-	0%
Plátano de exportación	-	97%	-	3%
Flores	-	88%	-	12%
Huevos	0%	-	100%	-
Carne de oveja	45%	-	55%	-
Lana	32%	-	68%	-
Sorgo	0%	-	100%	-

Fuente: OECD y Cálculos del equipo consultor.

(1) Tomando como precio internacional el precio de exportación de pollo entero de Brasil.

(2) Tomando como precio internacional el precio de exportación de pollo entero de EU. * El ESP del algodón es una estimación con base en información del International Cotton Advisory Committee (ICAC): Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry. Octubre 2002 y Septiembre 2003.

De manera que si en el Tratado no se modificara o contrarrestara la política de ayudas internas y sus efectos, las desigualdades se agudizarían en contra de los agricultores colombianos. Debe tenerse en consideración que las ayudas internas a los productores colombianos por tonelada producida representan menos del 1% de las respectivas ayudas a los productores estadounidenses para productos como maíz amarillo, arroz *paddy*, soya, trigo,

cebada, caña de azúcar o remolacha azucarera, carne de pollo y carne de cerdo. La relación es del 3,5% en leche fresca, 5,5% en carne de res y 25,6% en algodón. Es decir, en el producto que más se subsidia en Colombia las ayudas por tonelada son una cuarta parte de las ayudas en los Estados Unidos.

4.3. El impacto de los subsidios en los precios

Para indagar lo que ocurriría con la nueva legislación estadounidense en distintos escenarios de precios internacionales, en el presente estudio se simularon los montos de los subsidios y se estimó qué tanto explicarían de la diferencia de precios con Colombia³⁷.

Los precios de algunos productos son en Colombia superiores a los de Estados Unidos, incluso en algunos muy superiores (por ejemplo, en trozos de pollo³⁸, maíz y trigo), en otros inferiores y en unos cuantos muy inferiores (por ejemplo, en tabaco y carne en canal). Si la comparación se hace con los productos puestos en sitio de procesamiento y/o consumo en Colombia, la diferencia disminuye para el caso de los productos más costosos en Colombia, pero sigue siendo alta en varios de ellos (Gráfico 21).

Pero si a los precios estadounidenses internados se les agregaran las transferencias recibidas por los agricultores estadounidenses (o se "corrigieran" por los subsidios), en el caso de los productos importables serían superiores o similares a los colombianos, incluso en un escenario de precios bajos, excepto en maíz y soya que serían levemente inferiores (Gráfico 22). En consecuencia, en ausencia de las mencionadas distorsiones, la competitividad de los productos agropecuarios colombianos importables mejoraría sustancialmente frente a sus similares estadounidenses.

Lo anterior se debe a los elevados subsidios directos que los agricultores estadounidenses reciben con la nueva Ley Agrícola del 2002, los cuales aumentan en épocas de precios bajos y llegan a ser en algunos productos incluso superiores al precio de mercado en los Estados Unidos y al precio FOB (arroz y algodón), y en otros superan el 70% del precio de mercado estadounidense y el 50% del precio FOB (trigo y maíz) (Gráfico 23).

GRAFICO 21
DIFERENCIA PROMEDIO ENTRE LOS PRECIOS DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS (%) 1996 - Ag. 2001

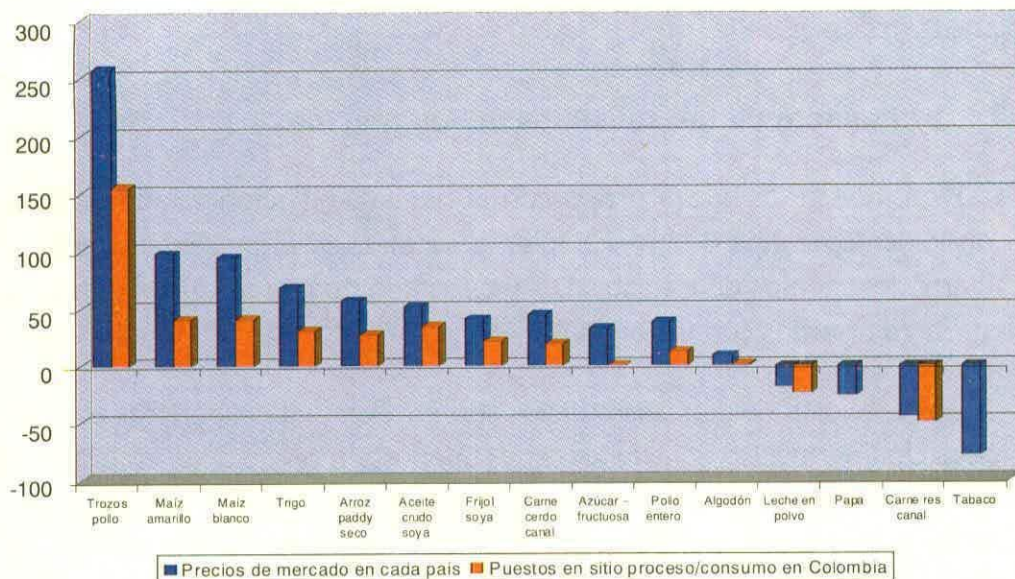


GRAFICO 22
RELACION ENTRE LOS PRECIOS DE COLOMBIA Y LOS DE ESTADOS UNIDOS INTERNADOS Y CORREGIDOS POR SUBSIDIOS - PRECIOS BAJOS

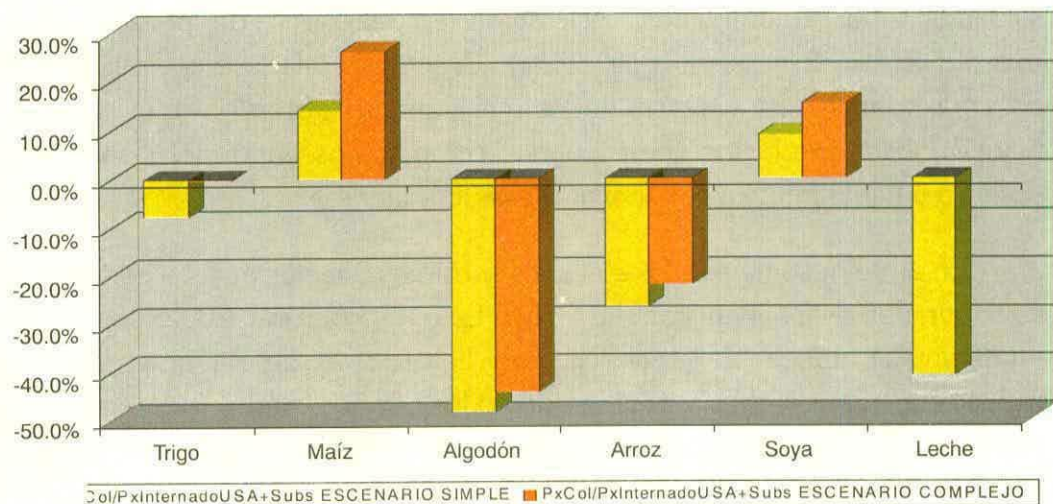
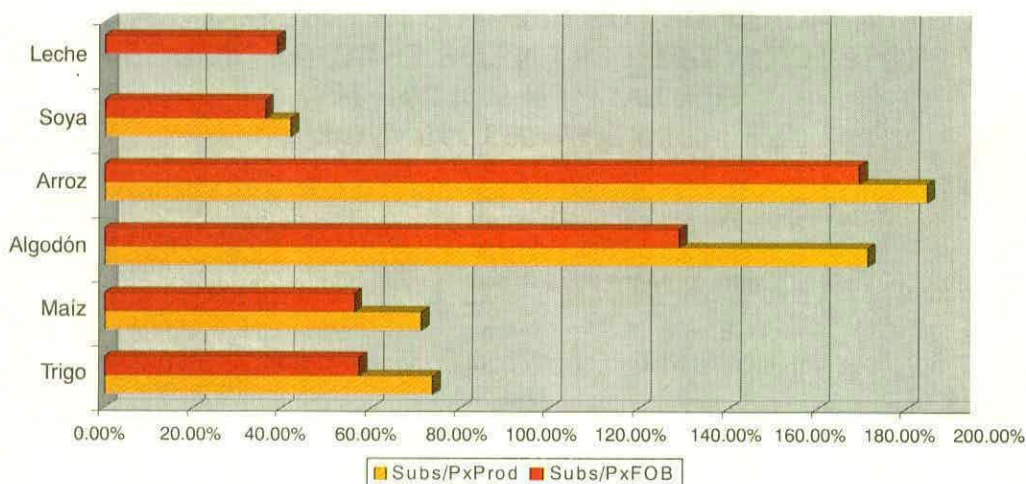


GRAFICO 23
ESTADOS UNIDOS - RELACION DE LOS SUBSIDIOS CON LOS
PRECIOS DEL PRODUCTOR Y FOB (%)
ESCENARIO DE PRECIOS BAJOS



4.4. Efectos comparativos de los subsidios agrícolas en los Estados Unidos y de las franjas de precios en Colombia

No obstante las considerables diferencias existentes en las políticas agropecuarias de los Estados Unidos y Colombia, en los montos de las transferencias recibidas por los productores agropecuarios y en su composición entre apoyo en frontera y ayudas internas, dichas transferencias cumplen en ambos países un papel de estabilización y protección de los ingresos de los productores agropecuarios. Mientras que los efectos de estabilización y protección en Colombia se generan mediante mecanismos arancelarios y

37 Para una descripción detallada del ejercicio realizado, de su metodología y resultados, véase el módulo de este estudio sobre diferenciales de precios. Con todo cabe señalar que las comparaciones se realizan para dos escenarios denominados simple y complejo, siendo más representativa la de este último, puesto que considera estrictamente los parámetros de aplicación de los subsidios contemplados en la Ley Agrícola de 2002, en el sentido de que los pagos directos y los pagos contracíclicos se aplican solamente al 85% del área de producción.

38 No sobra recordar que los cuartos traseros de los pollos, a los que se refiere el precio de trozos de pollo, son despreciados por el consumidor estadounidense, por lo que este país los exporta "a precio de quema" o de "desecho" al mercado internacional. Por esta razón, Colombia ha restringido desde hace años su ingreso al país.

particularmente a través de los derechos variables del Sistema Andino de Franjas de Precios, en los Estados Unidos se obtienen fundamentalmente a través de sus ayudas internas.

CUADRO 17 COMPARACIÓN DE LOS EFECTOS ESTABILIZACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ESP EN LOS ESTADOS UNIDOS Y DEL SAFP EN COLOMBIA

*Promedio período 1995 - 2002

Producto	Efectos del ESP de los Estados Unidos sobre el ingreso de los productores		Efectos del SAFP sobre el costo de importación mensual	
	Efecto estabilización	Efecto protección	Efecto estabilización	Efecto protección
Caña y remolacha azucarera	82%	100%	-	-
Azúcar blanco	n.a.	-	54%	46%
Azúcar crudo	-	-	60%	46%
Leche fresca	10%	94%	-	-
Leche en polvo	-	-	43%	32%
Trigo	65%	50%	48%	21%
Cebada	49%	44%	52%	19%
Arroz <i>paddy</i>	63%	42%	39%	33%
Maíz amarillo (3)	59%	26%	52%	30%
Maíz blanco	-	-	58%	25%
Soya	51%	17%	62%	24%
Carne de pollo sin trocear	5%	4%	-115%	41%
Carne de cerdo	3%	4%	23%	34%
Aceite crudo de soya	-	-	32%	25%
Aceite crudo de palma	-	-	33%	21%
Trozos de pollo	-	-	68%	104%
Carne de res	-5%	6%	-	-

Fuentes: (1) OECD y Cálculos del equipo consultor con base en datos anuales. (2) SGCAN y cálculos del equipo consultor con base en datos mensuales. (3) El ESP de USA corresponde a la producción de maíz total. * El efecto estabilización se calcula con la siguiente fórmula: Efecto estabilización = 1-(coeficiente de variación del ingreso del productor / coeficiente de variación del precio internacional). El efecto protección se calcula con la siguiente fórmula: Efecto protección = (ingreso del productor / precio internacional) - 1.

Como se aprecia en el Cuadro 17, durante el período 1995-2002 el efecto protección de las ayudas internas estadounidenses resultó mayor al colombiano otorgado por el Sistema Andino de Franjas de Precios, en los

casos de trigo (50% vs. 21%) cebada (44% vs. 19%), arroz *paddy* (42% vs. 33%), pero menor en los de maíz amarillo (26% vs. 30%) y soya (17% vs. 24%). El efecto estabilizador de los Estados Unidos fue también mayor al colombiano en los casos de trigo, arroz *paddy* y maíz, pero inferior en los de cebada y soya.

No obstante, en la situación del TLC bilateral los agricultores colombianos podrían tener que hipotéticamente renunciar al principal instrumento de estabilización de sus ingresos -las franjas de precios-, mientras que los estadounidenses mantendrían a ciencia cierta la principal herramienta de estabilización de los suyos: las ayudas internas.

4.5. Comparación entre los costos de producción en Colombia y en los Estados Unidos

4.5.1. Arroz

Los costos colombianos de arroz riego y secano en Meta son menores que los estadounidenses (Cuadro 18). La diferencia radica en los menores costos laborales y en el menor costo de la tierra. Sin embargo, los costos de aplicación y uso de agroquímicos y semilla son casi el doble en Colombia que en los Estados Unidos. Comparados con la zona de Espinal, los costos son prácticamente iguales, con la gran diferencia del alto costo del arriendo en Tolima y también de los agroquímicos y las semillas. Sin este factor, los costos por tonelada en todas las zonas colombianas serían menores que los estadounidenses, a pesar de la mayor productividad en los Estados Unidos.

Como corolario es preciso señalar que el problema fundamental no parece estar en la productividad física del arroz riego en la zona del Espinal (7,7 ton/ha vs. 7,5 ton/ha) y las obtenidas tanto en riego como en secano en la zona del Meta, ya que si bien dan margen para incrementarlas, tampoco se encuentran muy alejadas de los países tropicales.

El espacio para mejorar la competitividad del arroz se encuentra en la reducción de costos, particularmente en los agroquímicos y las semillas. Especial mención merece también el muy elevado costo de la tierra en la zona del Espinal, que llega a representar el 30% del costo total.

CUADRO 18

COSTOS DE PRODUCCIÓN DE ARROZ

ESTADOS UNIDOS - COLOMBIA (Dólares por tonelada)

Componente	Estados Unidos (2002)	Colombia (2003)		
		Riego		Secano
		Zona de Espinal	Meta	Meta
Costos directos				
Semilla	6	12	16	17
Agroquímicos	32	61	67	75
Labores ¹	98	50	57	50
Riego ²	3	7	-	-
<i>Subtotal</i>	140	130	140	142
Costos indirectos				
Arriendo ³	34	60	11	12
Otros	13	3	7	6
<i>Subtotal</i>	47	64	18	19
Costo total	186	194	158	160
Rendimiento (Ton / Ha)	7.74	7.50	6.1	5.6
Costo sin arrendamiento	152	134	147	148

Fuentes: USDA y Cálculos del equipo consultor. Los costos en Colombia se convierten a dólares a la tasa de cambio promedio de 2003. 1. Incluye la remuneración a la mano de obra, el combustible y la maquinaria utilizados en las labores de fertilización, aplicación de agroquímicos, análisis de suelo, preparación de la tierra, siembra, cosecha y transporte. 2. Costo del agua. 3. Para Estados Unidos corresponde al costo de oportunidad del uso de la tierra. 4. Incluye administración, impuestos, seguros, y otros costos indirectos no especificados.

4.5.2. Soya

En soya, la única zona en Colombia con menores costos que en los Estados Unidos es la Altillanura (Sabana mejorada), dado los menores costos laborales y el menor costo de la tierra (Cuadro 19). La gran diferencia entre los dos países son los costos de aplicación y uso de agroquímicos y, en menor medida, los de semilla. La productividad en los Estados Unidos también es mayor que la de Colombia, pero en la zona de la Altillanura se acerca sensiblemente a la estadounidense (2,8 ton/ha vs. 2,5 ton/ha).

CUADRO 19
COSTOS DE PRODUCCIÓN DE SOYA
ESTADOS UNIDOS - COLOMBIA (Dólares por tonelada)

Componente	Estados Unidos (2002)	COLOMBIA (2003)		
		Meta (Siembra convencional)	Altillanura (Sabana Nativa)	Altillanura (Sabana Mejorada)
Costos directos				
Semilla	22	40	39	26
Agroquímicos	28	87	183	80
Fertilizantes	8	25	72	49
Plaguicidas	21	62	112	31
Labores ¹	93	86	127	62
Riego ²	0	0	0	0
Subtotal	143	213	350	168
Costos indirectos				0
Arriendo ³	75	31	6	4
Otros ⁴	20	22	19	18
Subtotal	95	53	26	22
Costo total	238	266	375	190
Rendimiento (Ton / Ha)	2.8	2.0	1.7	2.5
Costo sin arrendamiento	163	235	369	186

Fuente: USDA y Entrevistas directas con agricultores de la Zona de Espinal y del Meta.

1. Incluye la remuneración a la mano de obra, el combustible, y la maquinaria utilizados en las labores de fertilización, aplicación de agroquímicos, análisis de suelo, preparación de la tierra, siembra, cosecha y transporte. 2. Costo del agua. 3. Para Estados Unidos corresponde al costo de oportunidad del uso de la tierra. 4. Incluye administración, impuestos, seguros, y otros costos indirectos no especificados.

4.5.3. Maíz

En maíz los costos de los Estados Unidos son menores que los colombianos en todas las zonas. Nuevamente, los factores que más pesan en la estructura colombiana de costos son los de aplicación y uso de agroquímicos y semillas. Cabe destacar que la ventaja en costos laborales señalada en los anteriores productos, no se aprecia tan claramente en este caso. La gran diferencia es la baja productividad en Colombia, inferior a 5,5 toneladas por hectárea en comparación con 8 toneladas por hectárea que se logran obtener en los Estados Unidos (Cuadro 20).

CUADRO 20

COSTOS DE PRODUCCIÓN DE MAÍZ

ESTADOS UNIDOS - COLOMBIA (Dólares por tonelada)

Componente	Estados Unidos (2002)	COLOMBIA (2003)					
		Piedemonte Llanero	Altillanura (Sabana Nativa)	Altillanura (Sabana mejorada)	Valle San Juan (Tolima)	Rovira (Tolima)	Córdoba
Costos directos							
Semilla	9	14	18	12	17	14	18
Agroquímicos	19	43	104	55	62	65	28
Fertilizantes	11	27	57	40	43	45	13
Plaguicidas	8	16	46	15	20	19	15
Labores ¹	38	49	71	38	47	37	48
Riego ²	0						
Subtotal	66	106	192	105	127	116	94
Costos indirectos							
Arriendo ³	26	12	3	2	17	13	14
Otros ⁴	5	17	11	11	3	3	6
Subtotal	31	29	14	13	20	15	20
Costo total	96	135	206	118	146	131	114
Rendimiento (Ton / Ha)	8.4	5.0	3.8	5.5	4.5	5.5	5.0
Costo sin arrendamiento	71	123	203	116	129	118	101

Fuente: USDA y Entrevistas directas con agricultores de la Zona de Córdoba, Tolima y Meta. 1. Incluye la remuneración a la mano de obra, el combustible, y la maquinaria utilizados en las labores de fertilización, aplicación de agroquímicos, análisis de suelo, preparación de la tierra, siembra, cosecha y transporte. 2. Costo del agua. 3. Para Estados Unidos corresponde al costo de oportunidad del uso de la tierra. 4. Incluye administración, impuestos, seguros, y otros costos indirectos no especificados.

4.5.4. Algodón

En cualquiera de las zonas estudiadas Colombia presenta menores costos de producción de algodón frente a los registrados en los Estados Unidos. La ventaja principal en el país radica en los costos de labores y el arriendo de la tierra. Los agroquímicos continúan constituyendo un factor importante de costo si se tiene en cuenta que para la tecnología predominante (en la región de Tolima-Huila) contribuye con el 32% de los costos totales,

y con el 29% en la de Córdoba y el 34% en la del Meta. A diferencia, en los Estados Unidos sólo alcanzan el 17%. Para este cultivo el costo y aplicación de las semillas es incluso menor en Colombia que en los Estados Unidos (Cuadro 21).

CUADRO 21
COSTOS DE PRODUCCIÓN DE ALGODÓN ESTADOS
UNIDOS - COLOMBIA (Dólares por tonelada)

Componente	Estados Unidos (2002)	Colombia (2003)			
		Córdoba	Meta	Tolima - Huila	
				Tecnología de punta	Tecnología predominante
Costos directos					
Semilla	172	96	77	38	38
Agroquímicos	313	391	483	122	416
Labores ¹	900	616	564	585	454
Riego ²	18	0	0	0	7
Desmote	199	110	103	128	135
Subtotal	1,603	1,212	1,228	873	1,050
Costos indirectos					
Arriendo ³	168	95	76	50	135
Otros	118	64	123	166	114
Subtotal	286	160	199	216	249
Costo total	1,890	1,372	1,427	1,089	1,299
Ingresos por semilla	123	101	89	163	164
Costo neto por tonelada de fibra U.S.\$	1,766	1,271	1,338	926	1,135
Costo sin arrendamiento	1,598	1,175	1,262	876	1,000

Fuente: USDA, Encuesta Corpoica realizada en Córdoba y Entrevistas directas con agricultores de Meta, y Tolima - Huila. 1. Incluye la remuneración a la mano de obra, el combustible, y la maquinaria utilizados en las labores de fertilización, aplicación de agroquímicos, análisis de suelo, preparación de la tierra, siembra, cosecha y transporte. 2. Costo del agua. 3. Para Estados Unidos corresponde al costo de oportunidad del uso de la tierra. 4. Incluye administración, impuestos, seguros, y otros costos indirectos no especificados.

4.5.5. Tabaco

En tabaco el costo de producción en Colombia es de lejos mucho menor que en los Estados Unidos, con un costo total equivalente a la tercera parte, a

pesar de la similitud en términos de rendimientos por hectárea. La principal diferencia está dada en los costos indirectos (tierra, administración, impuestos, seguros) y en las labores. Incluso los costos colombianos son menores en la aplicación y uso de agroquímicos y semilla (Cuadro 22).

CUADRO 22
COSTOS DE PRODUCCIÓN DE TABACO RUBIO
ESTADOS UNIDOS - COLOMBIA
(Dólares por tonelada)

Componente	Estados Unidos (2002)	Colombia (2003) Dpto. Santander
Costos directos		
Semilla y vivero	123	107
Agroquímicos	431	233
Labores ¹	1,839	765
Costos indirectos ²	1,432	272
Costo total	3,825	1,377
Rendimiento (Ton / Ha)	2.14	2.00

Fuente: USDA, y Entrevista directas con agricultores de Santander. 1. Incluye la remuneración a la mano de obra, el combustible, y la maquinaria utilizados en las labores de fertilización, aplicación de agroquímicos, análisis de suelo, preparación de la tierra, siembra, cosecha y transporte. 2. Incluye tierra, administración, impuestos, seguros, y otros costos indirectos no especificados.

4.6. Conclusiones

- Existen notables diferencias entre las economías de Colombia y de los Estados Unidos, tanto en el tamaño como en la importancia de sus sectores agropecuarios.
- Los Estados Unidos es gran productor y exportador de productos agropecuarios, al punto de ser "fijador" del precio en el mercado internacional para buen número de ellos.

- Es muy significativa la diferencia de la participación de las transferencias al sector en el valor de la producción y el PIB agropecuarios entre los Estados Unidos y Colombia (51% vs. 11%).
- La política de protección a la agricultura de los Estados Unidos está basada en ayudas internas, mientras que la de Colombia se sustenta en protección en frontera (aranceles).
- Las ayudas internas por producto específico en los Estados Unidos están altamente concentradas en los exportables.
- Los precios de productos estadounidenses internados en Colombia, incluidos los subsidios recibidos, serían superiores o similares a los colombianos para un grupo de productos importantes, excepto maíz y soya.
- Las ayudas internas de los Estados Unidos al igual que el Sistema Andino de Franjas de Precios tienen efectos de estabilización en los productos cobijados.
- Los costos de producción en Colombia son inferiores a los estadounidenses en los casos de arroz, algodón y tabaco, pero superiores en maíz y soya.

V. AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DEL TLC

5.1. Las ventajas comparativas reveladas y los indicadores de competitividad y oportunidad

El diseño de la estrategia de negociación del TLC con los Estados Unidos debe sustentarse en diversos análisis sobre sus potenciales amenazas, oportunidades, beneficios y costos económicos y sociales. En esta sección se estudian empíricamente amenazas y oportunidades con base en indicadores de competitividad y oportunidad, derivados de las ventajas comparativas reveladas -actuales y potenciales-, que constituyen un elemento necesario pero no suficiente para desarrollar escenarios sobre las nóminas de desgravación que Colombia debería solicitar para la apertura del mercado estadounidense y ofrecer a los Estados Unidos para la liberación de su propio mercado a la competencia estadounidense en el ámbito agrícola ampliado de la OMC³⁹.

Los indicadores utilizados se basan en el Indicador de Ventaja Comparativa Revelada desarrollado por Bela Balassa, ajustándolo para identificar dichas ventajas en el comercio entre dos países⁴⁰, y los indicadores de Fajnzylber y Mandeng⁴¹ sobre el comportamiento del *posicionamiento y eficiencia* de las exportaciones de un país en un mercado de referencia.

El indicador de Balassa⁴² mide la relación entre la participación de las exportaciones de un bien efectuadas por un país *i* a un país *j* en las importaciones totales de dicho bien por parte del país *j* y la participación de las exportaciones totales del país *i* en las importaciones totales del país *j*.

³⁹ La ampliación se refiere a los productos de la pesca, el caucho, las maderas y algunos de los productos elaborados a partir de los mismos, ámbito recomendado para la negociación del TLC.

⁴⁰ Balassa, Bela. Trade Liberalization among Industrial Countries. McGraw-Hill, 1965.

⁴¹ Mandeng. O. Competitividad Internacional y Especialización. Revista de la CEPAL, No. 45. Santiago de Chile, diciembre de 1991; y Fajnzylber, F. Inserción Internacional e Innovación Institucional. Revista de la CEPAL No 44. Santiago de Chile 1991.

⁴² Para el ejercicio se utilizó el enfoque dinámico del indicador de Balassa, mediante el cual se calcula la ventaja comparativa revelada en un período a partir del valor del indicador del período *t-1* y de su tasa de crecimiento entre los períodos *t-1* y *t-2*, utilizando el mismo factor de ajuste para la tasa de crecimiento sugerido por el autor, teniendo en cuenta que el propósito no es el de estimar la ventaja comparativa actual sino una ventaja comparativa proyectada.

En el caso de que dicha relación sea superior (inferior) a la unidad, se supone que el primer país i posee una ventaja (desventaja) comparativa revelada en dicho bien en el mercado del segundo país j .

El posicionamiento es definido como el aumento de la participación de las importaciones de un bien en las importaciones totales de un país i en un período dado, y la eficiencia indica el aumento de la participación de las exportaciones de un bien de un país i a un país j en las importaciones totales del mismo bien por el país j . Fajnzylber y Mandeng consideran que cuando las dos proporciones señaladas aumentan, la exportación del bien por el país i se encuentra en una "posición óptima" de ventaja comparativa en el mercado del país j , y cuando ambas disminuyen se encuentra en una posición muy desventajosa que los lleva a catalogarla como una "situación de retirada" o de retroceso. Cuando las proporciones varían en sentido contrario, la exportación del bien por el país i se encuentra en una "situación intermedia" de ventaja comparativa revelada en el mercado del país j .

Los indicadores de oportunidad estimados a partir de los flujos de comercio no recíproco se conforman con base en el indicador de Balassa, pero ajustado para detectar las ventajas comparativas entre dos países (Colombia *versus* Estados Unidos) en el mercado mundial, y en la dinámica de las importaciones y de las exportaciones de un bien para un país dado (Colombia o Estados Unidos, según el caso) con respecto al resto del mundo.

Cabe anotar que estos indicadores presentan varias limitaciones tales como:

- La existencia de subsidios a las exportaciones o a la producción doméstica en el mercado de los Estados Unidos, por lo que los flujos de comercio pueden revelar ventajas comparativas artificiales pero no reales, así como la presencia de barreras arancelarias y no arancelarias que impidan el acceso a un mercado aún en la presencia de producciones eficientes y competitivas. No puede considerarse tampoco que un indicador de ventaja comparativa revelada negativo en un determinado mercado refleje una falta de competitividad de la producción, puesto que puede estar siendo destinada al mercado interno ante una insuficiencia de oferta exportable o a terceros países en razón de la existencia de mejores condiciones de acceso.

- Como lo señala Balassa, en el caso de los bienes agropecuarios, los patrones de comercio no reflejan necesariamente las ventajas comparativas en razón a diferencias de gustos entre los consumidores de diferentes países y de niveles de protección entre las industrias, a través de aranceles, subsidios, cuotas y otros arreglos especiales⁴³.

Las limitaciones señaladas se hacen aún más notorias cuando se trata de utilizar las ventajas como indicadores de competitividad y con base en ellos aproximar escenarios de desgravación arancelaria para un eventual acuerdo de libre comercio, como quiera que los análisis de los flujos observados de comercio se circunscriben fundamentalmente a un enfoque de oferta sin debida consulta del comportamiento de la demanda, que es de crucial importancia para determinar las oportunidades potenciales de mercado.

Este estudio busca corregir tales limitaciones utilizando dos enfoques para indagar oportunidades tanto desde la oferta como desde la demanda. El primero con base en el comportamiento del comercio no recíproco de los países en estudio (Colombia y los Estados Unidos) y el segundo a partir de indicadores del comportamiento de la demanda del mercado del país objetivo (en este caso, los Estados Unidos) y del margen relativo de preferencia arancelaria que Colombia registraría frente a sus principales competidores en sus mercados objetivos al culminar el período de transición del futuro acuerdo comercial⁴⁴.

Las canastas y sus criterios de conformación

Es importante resaltar la importancia de combinar los indicadores para reducir los sesgos de utilizar uno solo de ellos, ya que puede darse el caso de que la exportación de un determinado bien (subpartida arancelaria) por un país dado se clasifique en una "situación óptima" de acuerdo con indicadores de posicionamiento favorable y eficiencia alta, y que no muestre ventaja comparativa revelada según el IVCR, o viceversa. Así, si se utilizara sólo el IVCR y se determinara el cronograma de desgravación exclusivamente en función de la ventaja comparativa revelada, podría llegarse a sugerir, por ejemplo, la desgravación

⁴³ Balassa, Bela (1991), op cit., pp. 203 y 204.

acelerada del bien en ese país a pesar de que está mejorando tanto su posicionamiento como su eficiencia y que, por lo tanto, estaría apuntando hacia la consecución de una ventaja comparativa revelada en un futuro, perjudicando innecesariamente la producción doméstica y limitando la posibilidad de convertirse en un exportador eficiente.

De acuerdo con los resultados de los indicadores de ventaja comparativa revelada, posicionamiento y eficiencia, en el caso de los flujos de comercio bilateral se clasifican las subpartidas en doce canastas derivadas de los tres grupos de la matriz de competitividad⁴⁵ y de los cuatro del IVCR⁴⁶. Estas canastas de productos se agrupan con base en los criterios de clasificación señalados anteriormente y los indicadores de competitividad (Gráfico 24).

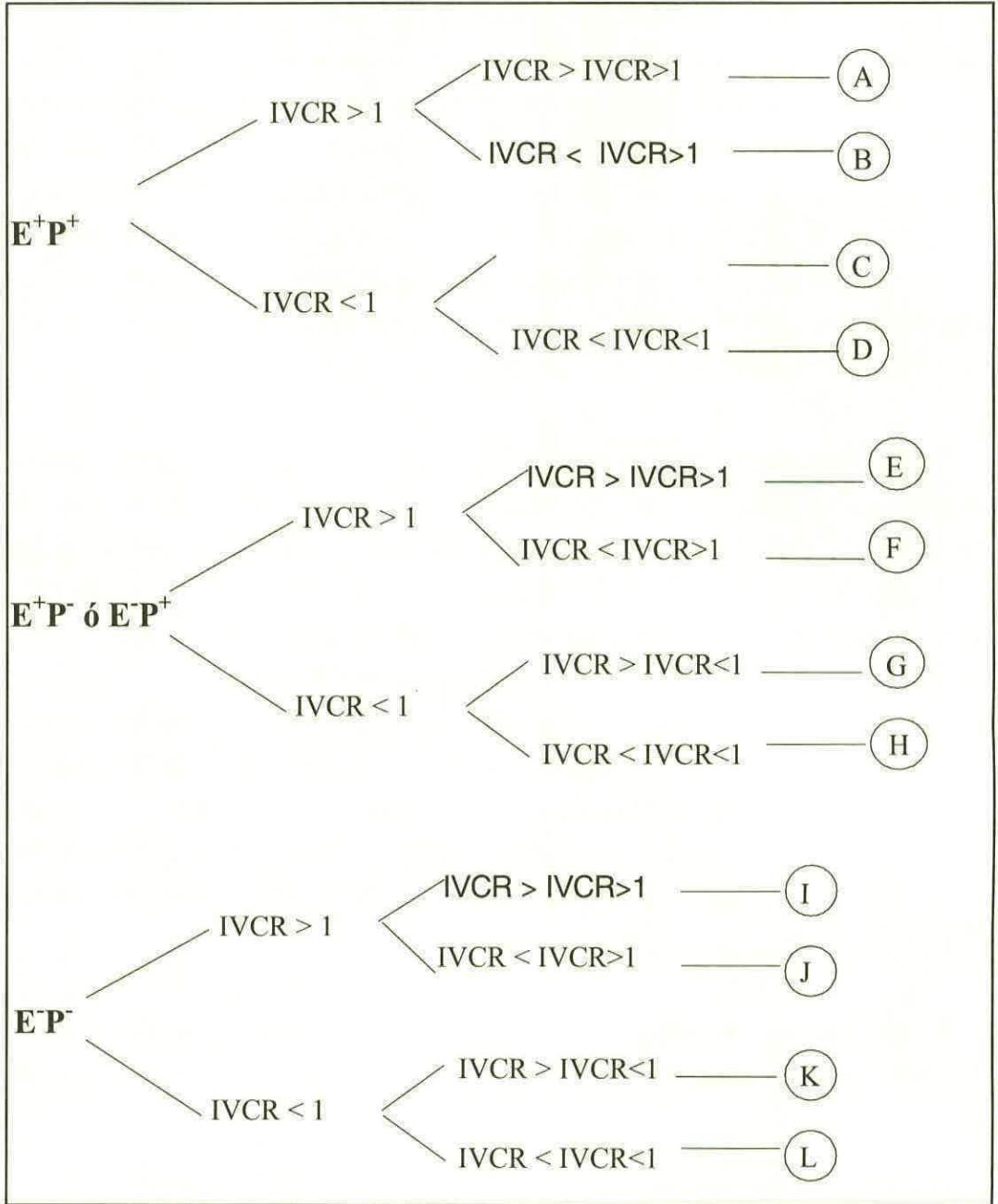
En el caso de los flujos de comercio no recíproco y según el indicador de ventaja comparativa revelada original de Balassa y de las dinámicas tanto de las importaciones del mercado objetivo como de las exportaciones de los países en consideración al resto del mundo, se clasifican las subpartidas en ocho canastas derivadas de los dos grupos del IVCR* (mayor a uno o menor a uno) y de los cuatro grupos de la dinámica del comercio⁴⁷.

45 Los tres subgrupos son: (i) subpartidas con Posicionamiento favorable y Eficiencia alta; (ii) subpartidas con Posicionamiento favorable y Eficiencia baja o Posicionamiento desfavorable y Eficiencia alta; y (iii) subpartidas con Posicionamiento desfavorable y Eficiencia baja.

46 Los cuatro subgrupos son: (i) subpartidas con un IVCR mayor que uno y superior al promedio de los que observen un IVCR mayor que uno; (ii) subpartidas con un IVCR mayor que uno pero inferior al promedio de las que observen un IVCR mayor a uno; (iii) subpartidas cuyo IVCR es inferior a la unidad pero superior al promedio de las que cuentan con un IVCR menor que uno; y (iv) subpartidas que igualmente cuentan con un IVCR menor que uno pero a su vez inferior al promedio de los que observen un IVCR menor que uno.

47 Los cuatro subgrupos son: (i) subpartidas con Dinámica de Exportaciones y Dinámica de importaciones positivas; (ii) subpartidas con Dinámica de Exportaciones positiva y Dinámica de importaciones negativa; (iii) subpartidas con Dinámica de Exportaciones negativa y Dinámica de importaciones positiva; y (iv) subpartidas con Dinámica de Exportaciones y Dinámica de importaciones negativas.

GRÁFICO 24 CANASTAS DE SUBPARTIDAS ARANCELARIAS OPORTUNIDADES REALES



E+: Eficiencia alta. E-: Eficiencia baja. P+: Posicionamiento favorable. P-: Posicionamiento desfavorable. IVCR: Índice Proyectado de Ventaja Comparativa Revelada. IVCR: Índice Promedio de Ventaja Comparativa Revelada Proyectado.

Las familias y sus criterios de conformación

Con el fin de contar con tres niveles de competitividad: alta, media y baja, se procede a agrupar las canastas en familias. Es claro que la "mejor familia", en términos de competitividad, estaría conformada por las exportaciones de aquellas subpartidas que se caractericen por contar con posicionamiento favorable, eficiencia alta y un Indicador de Ventaja Comparativa Revelada mayor que uno y superior al promedio de aquellas subpartidas cuyo indicador sea mayor que la unidad. La peor familia estaría integrada por las subpartidas arancelarias que cuenten con posicionamiento desfavorable, eficiencia baja y un IVCR inferior a la unidad y al promedio de aquéllas que cuenten con un IVCR menor que uno.

La determinación del orden de las restantes canastas es menos evidente por lo que se utiliza un enfoque cualitativo comúnmente conocido como el "mapeo", consistente en ordenar las canastas de acuerdo con un conjunto de equivalencias entre niveles intermedios de los indicadores en consideración. A manera de ejemplo, es preciso decidir si es preferible una canasta cuyas subpartidas presenten un indicador de ventaja comparativa revelada mayor que 1 y superior al promedio de aquéllos que muestran la misma condición, frente a un grupo de subpartidas que se encuentran en una situación óptima en términos de los indicadores de eficiencia y posicionamiento pero cuentan con un IVCR menor a 1 y superior al promedio de aquéllos que registran dicha condición. Esta decisión claramente contempla algún grado de subjetividad.

De acuerdo con esta metodología se procede a clasificar las canastas en los tres niveles de competitividad señalados anteriormente, como se aprecia en el Cuadro 23.

CUADRO 23
OPORTUNIDADES REALES:
AGRUPACIÓN DE LAS CANASTAS EN FAMILIAS

Familia	Canastas que la componen	Grado de competitividad relativo
1	A	Alto
2	B E	Alto
3	C F	Medio
4	D G	Medio
5	H I J K	Bajo
6	L	Bajo

Se utiliza metodología similar para la determinación de canastas y agrupación en familias de las subpartidas arancelarias que conforman el universo del comercio no recíproco de los países en análisis (Cuadro 24).

CUADRO 24
OPORTUNIDADES POTENCIALES:
AGRUPACIÓN DE LAS CANASTAS EN FAMILIAS

Familia	Canastas que la componen	Grado de oportunidad relativo
1	A'	Alto
2	B'	Alto
3	C' D'	Medio
4	E' F'	Medio
5	G'	Bajo
6	H'	Bajo

5.2. Análisis de los indicadores de competitividad y oportunidad entre Colombia y los Estados Unidos

El comercio sectorial agropecuario entre Colombia y los Estados Unidos es poco diversificado y considerablemente concentrado en pocas partidas, en especial las exportaciones de Colombia a dicho país. Entre 1996 y 2001 únicamente 164 subpartidas registraron exportaciones colombianas a los Estados Unidos -concentrando el 99,9% en términos de valor-, mientras que las

exportaciones estadounidenses hacia Colombia se realizaron a través de 425 subpartidas por lo menos en tres de los seis años, contribuyendo con el 99,3% en valor⁴⁸.

Dos capítulos del arancel (el 6 correspondiente a plantas vivas y flores floricultura y el 9 correspondiente a café, té, yerba mate y otras especias) concentraron el 72% de las exportaciones colombianas sectoriales a los Estados Unidos, y tres (los dos anteriores y el 8 correspondiente a frutas) respondieron por el 86%. Únicamente 6 capítulos registraron participaciones superiores al 1% del total del comercio de Colombia con los Estados Unidos⁴⁹.

Además, las exportaciones en estos capítulos se encuentran concentradas en unos pocos productos: flores, café verde en grano, bananos, camarones y langostinos, azúcar crudo de caña y extractos de café. Las exportaciones estadounidenses están un tanto más diversificadas: si bien es cierto que el capítulo 10 (cereales) contribuyó con el 50,44% del valor de las exportaciones sectoriales estadounidenses a Colombia, en el que se destacan especialmente las de maíz y trigo, hay 14 capítulos que tuvieron participaciones superiores al 1% del total de su comercio con Colombia.

Por productos, la situación es aún más clara: los seis principales productos de exportación de Colombia a los Estados Unidos (flores, café verde en grano, banano, camarones, azúcar crudo de caña, extractos de café) contribuyeron con el 92,6% del valor total, mientras que los seis principales productos provenientes de los Estados Unidos (maíz, trigo de la variedad durum y otros trigos, torta de soya, frijoles de soya y algodón) respondieron por el 65,6%.

Más aún, en Colombia dos productos aportaron cerca del 72% del valor de las exportaciones sectoriales (flores y café verde), y tres cerca del 86% (los dos

48 Esta situación se presenta también con el comercio sectorial global de los dos países: 392 partidas arancelarias concentran el 99,97% del valor de las exportaciones agropecuarias de Colombia al mundo, mientras que 834 partidas responden por la totalidad de las exportaciones estadounidenses del sector al mundo.

49 Cabe aclarar que del capítulo 24 en adelante solamente se incluyen partidas de algunos capítulos del arancel, dependiendo de si se encontraban en el ámbito agrícola de la OMC o de su interés especial como el caso del caucho y las maderas.

anteriores y banano). Cuatro de ellos (café, extractos de café, camarones y banano) no se beneficiarían directamente del TLC debido a que Estados Unidos ya aplica un arancel NMF del 0%. (Cuadros 25 y 26).

CUADRO 25
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN
DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS (1996-2001)

Subpartida	Descriptiva	Canasta	Competitividad relativa	% de exportaciones
060310	Flores y capullos, cortados para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma, frescos	E	Alta	36.04%
090111	Café, incluso tostado; cáscara y cascarilla de café; sucedáneos del café que contengan café en cualquier proporción. Sin descafeinar	I	Baja	35.55%
080300	Bananas o plátanos, frescos o secos.	E	Alta	13.99%
030613	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia, congelados	G	Media	2.76%
170111	Azúcar en bruto de caña sin adición de aromatizante ni colorante	J	Baja	2.45%
210111	Extractos, esencias y concentrados de café	E	Alta	1.86%
170490	Los demás artículos de confitería sin cacao	G	Media	0.75%
030611	Langostas (<i>Palinurus</i> spp., <i>Panulirus</i> spp., <i>Jasus</i> spp.), congeladas	B	Alta	0.49%
180400	Manteca, grasa y aceite de cacao.	J	Baja	0.48%
441019	Los demás tableros de partículas y tableros similares, de madera u otras materias leñosas, incluso aglomeradas con resinas o demás aglutinantes orgánicos, exceptuando los de madera.	E	Alta	0.34%
Total				94.68%

CUADRO 26

PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA (1996-2001)

Subpartida	Descriptiva	Canasta	Competitividad relativa	% de exportaciones
100590	Maíz excepto para la siembra	E	Alta	32,93%
100190	Trigo y morcajo (tranquillón), excepto el trigo duro	F	Media	9,27%
230400	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya), incluso molidos o en «pellets»	K	Baja	7,56%
520100	Algodón sin cardar ni peinar.	F	Media	5,42%
120100	Habas (porotos, frijoles, fréjoles) de soja (soya), incluso quebrantadas.	G	Media	5,32%
100110	Trigo duro	F	Media	5,07%
150200	Grasa de animales de las especies bovina, ovina o caprina, excepto las de la partida no 15.03.	E	Alta	3,05%
100610	Arroz con cáscara (arroz «paddy»)	J	Baja	2,88%
210690	Las demás preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte y exceptuando los concentrados de proteínas y sustancias proteicas texturadas.	G	Media	1,88%
150710	Aceite de soja en bruto, incluso desgomado	G	Media	1,53%
Total				74,96%

Así mismo, se concluye que en un TLC bilateral las oportunidades de los Estados Unidos, constituidas por aquellas subpartidas que este país no exporta a su futuro socio comercial pero sí al resto del mundo, estarían más diversificadas que las colombianas en el sector agropecuario, como quiera que en el caso de Colombia se limitan a 228 subpartidas arancelarias, mientras que en los Estados Unidos alcanzan a 409 subpartidas.

Además, las exportaciones actuales de Estados Unidos a Colombia no sólo están más diversificadas (425 versus 164 subpartidas), sino que están

representadas en su gran mayoría por productos con una competitividad alta o media, lo que no sucede con la exportaciones colombianas a dicho país. En efecto, Colombia presenta una situación desfavorable frente a los Estados Unidos puesto que menos del 60% de sus exportaciones a dicho país están incorporadas en las familias clasificadas de competitividad alta y media, mientras que estas familias concentran más del 80% de sus exportaciones en el caso de los Estados Unidos, como puede apreciarse en el cuadro 27.

CUADRO 27
COMERCIO BILATERAL SEGÚN
COMPETITIVIDAD RELATIVA
1996-2001

Grado de Competitividad Relativa	COLOMBIA		ESTADOS UNIDOS	
	Número de subpartidas	% de Exportaciones (Col-EEUU)	Número de subpartidas	% de Exportaciones (EEUU-Col)
Alto	26	53.99%	97	42.87%
Medio	58	5.98%	133	37.17%
Bajo	80	39.90%	195	19.29%
Total general	164	99.87%	425	99.34%

Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que de acuerdo con la clasificación realizada de ventajas comparativas reveladas, 28 subpartidas arancelarias, que representaron el 39,5% de las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos en el período 1996-2001, se encuentran en "situación de retirada", las mas de las veces por restricciones no arancelarias, lo que ocurre solamente con el 17% de las exportaciones estadounidenses a Colombia en el ámbito agrícola en estudio, pero en este caso por razones de mercado.

En términos de oportunidades potenciales las perspectivas tampoco son favorables para Colombia, puesto que el 94,6% de las exportaciones

indicadores de oportunidad clasificados como alto o medio, mientras que solo cumplen con esta condición las que agrupan el 78,2% de las exportaciones potenciales de Colombia (Cuadro 28).

CUADRO 28 COMERCIO NO RECÍPROCO SEGÚN OPORTUNIDAD RELATIVA 1996-2001

Grado de Oportunidad Relativa	Colombia al resto del mundo			Estados Unidos al resto del mundo		
	Número de Subpartidas	% de las Exportaciones (1996-2001)	Distribución porcentual del comercio potencial	Número de Subpartidas	% de las Exportaciones (1996-2001)	Distribución porcentual del comercio potencial
Alta	33	3.55%	61.51%	169	9.15%	45.57%
Media	112	0.96%	16.70%	209	9.84%	48.99%
Baja	83	1.26%	21.80%	31	1.09%	5.43%
Total general	228	5.77%	100.00%	409	20.09%	100.00%

Las perspectivas desfavorables que resultan para Colombia del análisis de los flujos comerciales son indicativas, de una parte, de la falta de diversificación de su oferta exportable agropecuaria y, de otra, de la existencia de barreras fundamentalmente de carácter no arancelario para el acceso de los productos colombianos al mercado estadounidense.

Lo anterior se hace más evidente cuando se complementa el análisis de la oferta exportable colombiana con una evaluación de la demanda estadounidense y de las ventajas arancelarias relativas de Colombia frente a sus principales competidores en dicho mercado estadounidense⁵⁰.

En este contexto, es posible identificar un conjunto de 24 subpartidas adicionales en las que Colombia tendría posibilidades de exportación a los

⁵⁰ Barberi, Fernando y Pineda, María. Op. Cit

Estados Unidos, que comprenden productos como quesos, carnes de bovino, tabaco, leche entera en polvo sin adición de azúcar u otro edulcorante, yogur, setas y demás hongos preparados o conservados excepto en vinagre o ácido acético, entre otros⁵¹.

Adicionalmente, las barreras arancelarias a las exportaciones colombianas en varios de los productos de interés ya son moderadas, por lo que, al menos en principio, el TLC poco aportaría de manera inmediata para mejorar el acceso al mercado estadounidense, a diferencia de lo que sucede con las exportaciones estadounidenses a Colombia. En efecto, el café, los extractos de café, el banano, los camarones de cultivo congelados, las langostas y los langostinos, la manteca grasa y aceites de cacao y las demás, los tableros de partícula y tableros similares de madera -que en conjunto respondieron por el 55,47% de las exportaciones agropecuarias de Colombia a los Estados Unidos-, no se beneficiarán del TLC, dado que cuentan con arancel NMF igual a cero.

Los aranceles estadounidenses para el resto de los productos incluidos en los 24 primeros capítulos del Arancel, son en general relativamente bajos, con excepción del azúcar, los bombones, caramelos, confites y pastillas, la melaza de caña y el tabaco. Lo mismo ocurre con la leche y sus derivados y las carnes de bovino, los cuales no tienen acceso por la presencia de barreras sanitarias y fitosanitarias. Por ello no existiría una gran ganancia en preferencia arancelaria derivada del TLC en el corto ni en el mediano plazo. Quizá la excepción la constituirían las flores, que representan el 36% de las exportaciones colombianas al mercado estadounidense, las cuales de no negociarse el TLC perderían el acceso preferencial existente y el azúcar en la medida en que se obtenga su liberación o una ampliación muy significativa de la cuota.

Por el contrario, si Colombia se viera forzado a renunciar al sistema de estabilización de precios, la negociación representaría un alto beneficio arancelario solamente para los Estados Unidos debido a que, por ejemplo,

⁵¹ En el Anexo 1 se encuentran las subpartidas arancelarias que a la luz de los indicadores de ventaja comparativa revelada ó del enfoque de demanda registran oportunidades altas de acceso al mercado de los Estados Unidos.

9 de sus 10 principales productos, que concentran el 75% de sus exportaciones a Colombia, están incluidos en dicho sistema.

5.3. Los productos y cadenas con oportunidades en el TLC y su importancia en el agro nacional

Las posibilidades de incrementar los principales diez productos agropecuarios de exportación de Colombia en un TLC con los Estados Unidos son muy limitadas, a diferencia de lo que sucedería con las de Estados Unidos a Colombia. El café y los bananos ya cuentan en los Estados Unidos con arancel NMF de 0, y Colombia tiene que enfrentar a competidores muy fuertes y en expansión. El café es considerado como en situación "de retirada", de acuerdo con los indicadores de ventajas comparativas reveladas, debido a la progresiva disminución del valor de las exportaciones a los Estados Unidos. Las flores, por su parte, cuentan con un mercado poco dinámico, como quiera que las importaciones estadounidenses crecen a un ritmo menor que el total de sus importaciones del ámbito agrícola y que Colombia participa ya con el 65% del mercado de los Estados Unidos.

No obstante, existen otros productos de innegable importancia para el agro nacional que cuentan con oportunidades significativas en el mercado estadounidense:

Carne de bovino. La carne deshuesada fue clasificada en el ámbito de exportables con potencialidad alta y la carne congelada en canales o medias canales y la fresca o refrigerada con potencialidad media-alta. La ganadería bovina ocupa la mayor parte de la superficie con vocación agropecuaria en el país y aporta una importante contribución al PIB sectorial. En casi todos los departamentos colombianos es una actividad importante, de la que numerosos productores, incluidos pequeños, derivan buena parte de sus ingresos.

La inmensa mayoría de ellos está dedicada a la ganadería de doble propósito, mientras que sólo unos pocos trabajan en la producción especializada de leche y carne. La concreción de esta oportunidad requiere de

un trabajo sistemático que debe empezar desde la propia negociación. Es necesario buscar la cooperación estadounidense para el reconocimiento de las zonas libres de aftosa en el país a la mayor brevedad posible. Existe un espacio de maniobra importante para el aumento de la productividad y la reducción de costos a fin de poder competir con exportadores muy dinámicos y más competitivos como Brasil, sin perjuicio de las acciones que se podrían adelantar para modificar la marcada preferencia de los estadounidenses por las carnes de razas de zonas templadas. A pesar de que los Estados Unidos es el mayor exportador mundial -en valor- de carne bovina y que sus exportaciones destinadas a Colombia han venido registrando una rápida expansión -en particular las de carnes congeladas de bovino, seguramente de cortes finos-, debe tenerse en cuenta que los precios de la carne son mayores en los Estados Unidos que en Colombia y que el consumo de cortes finos es muy limitado en Colombia dada la elevada concentración del ingreso.

Azúcar. Este producto, clasificado en el análisis como de competitividad alta, es uno de los que podría y debería verse claramente beneficiado, si se permitiera su entrada al mercado estadounidense libre de impuestos y de contingentes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que ya es muy escasa la superficie adicional susceptible de aprovechar en la región altamente competitiva en Colombia. Como se sabe, es en el valle alto del Río Cauca donde Colombia no tiene zafra, por lo que cuenta con una ventaja natural muy notable, que le permite tener la mayor productividad mundial, pero infortunadamente en esta zona ya están sembradas casi en su totalidad las tierras aptas para la caña. En otras regiones del país las condiciones para la producción de azúcar no son muy favorables. Por esta razón, si bien la total libertad de acceso al mercado estadounidense representaría una mejora sustancial de los ingresos de la cadena azucarera - por los altos precios que se pagan en el dicho mercado-, seguramente no tendría una repercusión importante en expansión de áreas, ni en incrementos de producción. Podría, en todo caso, tener un efecto indirecto positivo sobre los cultivadores de caña al restarles presión de la competencia del azúcar en el mercado interno en épocas de bajos precios internacionales.

No obstante, es necesario mencionar que la cadena azucarera puede enfrentar una seria amenaza si no se manejan adecuadamente las desgravaciones de los sustitutos del azúcar como las glucosas y sus jarabes. A este respecto no debe olvidarse que la liberación realizada por México con motivo del TLCAN sobre estos productos motivó la "quiebra" de los ingenios a punto tal que hoy en día son de propiedad del Estado.

Las frutas y hortalizas. Como grupo son de gran importancia para el agro nacional, aunque individualmente ninguna de ellas pueda clasificarse entre los productos más destacados, con base en los indicadores de ventajas comparativas reveladas y de demanda en el mercado estadounidense. Algunas de ellas cuentan con restricciones sanitarias que restringen su acceso en fresco a dicho mercado -en especial por la presencia de la moscas de la fruta en Colombia. Muchas otras, en particular las tropicales para las que se cuenta con ventajas importantes, todavía tienen un mercado muy limitado que se concentra principalmente en la población colombiana y latina que vive en ese país. Además se debe competir con países productores de frutas tropicales con acceso preferencial y cuyos costos de transporte pueden ser inferiores como el caso de México y los países centroamericanos.

Las preparaciones y conservas de atún. Este producto clasificó como de competitividad relativa media, a pesar de contar con una barrera ambiental no justificada y en cuya remoción es necesario interponer serios esfuerzos gubernamentales y privados.

El tabaco y sus derivados. Si bien los indicadores de competitividad relativa del tabaco lo clasifican como un producto de baja competitividad, ello se debe en gran medida a las restricciones existentes a la importación en los Estados Unidos. Los costos de producción en Colombia son sensiblemente inferiores a los de este país por lo que de removerse dichas barreras existiría un alto potencial. La producción colombiana es insuficiente para atender una demanda creciente generada fundamentalmente por el significativo incremento que ha registrado la exportación de cigarrillos a los Estados Unidos. A pesar de que el tabaco no parece ser uno de los productos más importantes del agro nacional cuenta con alto potencial de crecimiento para sustituir eficientemente las importaciones.

Por último, otros productos identificados con posibilidad de penetrar el mercado estadounidense son: las papas congeladas incluso cocidas en agua o vapor, los amomos y cardamomos, la harina de maíz, el cacao en polvo con adición de azúcar u otros edulcorantes, los chocolates sin rellenar en bloques o tabletas, los extracto de malta, los demás productos a base de cereales que no sean insuflados, las demás hortalizas y las mezclas de hortalizas preparadas o conservadas, excepto en vinagre o ácido acético, los demás frutos preparados o conservados y los cigarrillos que contengan tabaco, los cuales cuentan con ventajas comparativas reveladas altas, aunque algunos productos pueden enfrentar dinámicas relativamente desfavorables del mercado estadounidense.

Como conclusión, puede afirmarse que las posibilidades de Colombia de incrementar y diversificar en forma significativa las exportaciones agropecuarias dependen, en buena medida, de una adecuada negociación del TLC que permita un acceso real y que por tanto incluya la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, armonización y homologación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como cooperación técnica y financiera para ajustar la producción a los estándares requeridos y reforzar las instituciones colombianas responsables de su manejo.

Además, en algunos casos como el azúcar y sus derivados y los productos lácteos y sus derivados, es necesario buscar un acceso real libre de arancel, si se requiriera mediante contingentes de tamaño realmente significativo y con ampliación rápida durante el período de transición.

Obviamente, para poder concretar las oportunidades de la apertura del mercado estadounidense habrá que mejorar la eficiencia, productividad y competitividad sistémica de la producción, transporte y comercialización de los bienes identificados como promisorios en dicho mercado (por ejemplo, algunas frutas tropicales y hortalizas).

5.4. Los productos o cadenas que enfrentan serios riesgos en el TLC y su importancia en el agro nacional

Desde el punto de vista de la competitividad de los productos estadounidenses en el mercado colombiano, puede observarse que de los diez

principales productos exportados al país (Cuadro 29), dos cuentan con una competitividad alta (maíz y sebos), seis con media (trigo, frijol soya, algodón, trigo duro, las demás preparaciones alimenticias y aceite de soya en bruto) y dos baja (torta de soya y arroz paddy). No obstante, esta situación seguramente cambiaría en un escenario de libre comercio, por cuanto la eliminación de la preferencia con que cuentan los países andinos determinaría el mejoramiento de la competitividad relativa estadounidense de la soya y sus productos (aceite y tortas) y del arroz paddy, cuyas importaciones han estado muy restringidas en el mercado colombiano, por ejemplo.

Estas oportunidades se presentarían simplemente con la eliminación del Arancel Externo Común (AEC) y se potenciarían aún más para algunos productos si Colombia tuviera que desmontar el mecanismo de estabilización arancelaria (o franjas de precios).

De manera que en una situación de libre comercio pleno muy probablemente tenderían a aumentar las exportaciones estadounidenses de maíz y torta de soya para la industria de alimentación animal, frijol soya y aceite crudo de soya, sebos para la jabonería, trigo, algodón y arroz paddy. En todo caso, se produciría una competencia más fuerte a la producción nacional de los mismos bienes o de sus sustitutos y derivados (como la yuca, el aceite y la estearina de palma), y seguramente se desplazarían importaciones provenientes de los otros países andinos.

Al analizar la composición de las importaciones colombianas de algunos productos por origen geográfico, se puede detectar la porción del mercado colombiano que los Estados Unidos estarían eventualmente en capacidad de suplir.

En efecto, como se puede observar en el Cuadro 29, existe un mercado potencial importante en productos como trigo, soya, aceite y torta de soya, cebada y algodón, ya que las importaciones que actualmente Colombia realiza desde otros orígenes representan más del 40% del total en cada uno de los casos citados. Dicho mercado podría ser aún mayor, en la medida que la liberalización de esos productos generara sustitución no solo entre importaciones por origen sino también de producción doméstica.

CUADRO 29

MERCADO POTENCIAL PARA LAS EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA

Producto	Importaciones Colombianas según origen (Promedio 2000-2002)			
	Total (Toneladas)	EE.UU. (Toneladas)	Mercado potencial	
			Toneladas	%
Maíz amarillo	1,774,752	1,574,408	200,344	11%
Maíz blanco	145,808	127,943	17,865	12%
Trigo	1,198,712	645,625	553,088	46%
Soya	451,497	160,815	290,682	64%
Cebada	182,252	0	182,252	100%
Algodón	58,855	30,345	28,509	48%
Aceite crudo soya	143,692	12,143	131,549	92%
Torta de soya	329,143	44,385	284,757	87%

Fuente: Cálculos con base en la base de datos de comercio exterior DANE-DIAN.

Además de los productos anteriores, han surgido unas exportaciones estadounidenses que vienen registrando un rápido crecimiento y cuentan con ventajas comparativas reveladas altas, como las carnes de bovino, los trozos de pollo, los quesos granulados y no granulados o en polvo, algunas variedades de frijol, algunos vegetales frescos o refrigerados, los champiñones y las trufas secas sin elaboración adicional, las lentejas, las toronjas frescas o secas, la harina y sémola en polvo de papa, productos vegetales no especificados para consumo humano, grasas desnaturalizadas de animales de las especies bovina o caprina, , la lactosa, las glucosas, las fructosas, el chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, pepinos y pepinillos, hortalizas, papas preparadas o preservadas no congeladas, y mezclas de hortalizas, papas preparadas o preservadas no congeladas, jugo de naranja no congelado, jugo de toronja, moyuelos de maíz, preparaciones para la alimentación de animales, cigarrillos que contengan tabaco, aceites esenciales, carbón vegetal, peptona, tableros de partículas y tableros similares de madera u otras materias leñosas⁵². De los productos mencionados, cuando menos las cadenas productivas de carne bovina, avicultura, grasas y aceites, arroz, trigo, algodón y leguminosas enfrentarían distintos grados de riesgo en un TLC con los Estados Unidos.

⁵² En el Anexo 2 se incluyen las subpartidas arancelarias que a la luz de los indicadores de ventaja comparativa revelada ó del enfoque de demanda registran amenazas altas en el mercado colombiano.

La cadena avícola. Esta cadena reviste particular importancia no solo por su contribución al PIB sectorial, sino por su demanda de bienes agrícolas para la alimentación de aves. Además del maíz y la soya -bienes que constituyen el principal componente de la nutrición avícola en Estados Unidos y en los países que siguen su modelo tecnológico-, otros productos pueden ser fuentes fundamentales de proteínas y calorías para las aves, como la yuca, el azúcar y derivados del arroz, el trigo, la palma y numerosos tubérculos. Las importaciones de maíz y soya estadounidenses y las crecientes importaciones de trozos de pollo -en particular de pernils a precios de saldo-, que seguramente crecerían de manera notable en un escenario hipotético de total libertad comercial, afectarían negativamente a la producción avícola colombiana y a los cultivos que pueden servirle de materias primas para la alimentación. El impacto sobre la producción agropecuaria del país ante una eventual liberación plena en el sector avícola sería aún mayor y de consecuencias desfavorables si se tiene en cuenta la sustitución existente en el consumo entre la carne de pollo y la carne de res.

La cadena arrocerera. Esta cadena también tiene una notoria importancia en Colombia. El arroz es uno de los cultivos más importantes desde el punto de vista de la mayoría de las variables analizadas en la sección 1.2. Estados Unidos es el mayor exportador mundial de arroz paddy, subsidia apreciablemente su producción y las exportaciones de arroz paddy ya hacen parte de los diez principales renglones de su exportación agropecuaria a Colombia. En un escenario hipotético de plena libertad comercial, dichas exportaciones podrían afectar su cultivo en Colombia, en particular en épocas de bajos precios internacionales cuando los subsidios aumentan y el precio del producto estadounidense internado en Colombia resulta mucho menor que el nacional.

La cadena de grasas y aceites. La cadena oleaginosa cobija no solamente al cultivo de palma africana, el cual es importante en el agro colombiano según algunas de las variables analizadas en la sección 1.2, sino que incluye a la soya, la semilla de algodón, otras oleaginosas, las grasas animales y los sebos bovinos. Las importaciones de soya, aceites y sebos estadounidenses que seguramente crecerían en un escenario de libertad

comercial, pueden afectar al cultivo de palma -en el que se han puesto tantas expectativas de desarrollo- y a otros cultivos oleaginosos. No debe olvidarse que los Estados Unidos es el mayor productor y exportador mundial de soya y que subsidia significativamente este cultivo.

Otros productos. La producción de algodón -de significativa importancia en algunos departamentos colombianos- frijol y otras leguminosas -cultivos de gran participación de pequeños productores y algunos de los cuales están sirviendo de alternativa de sustitución del trigo y la cebada en las zonas frías- también podría verse desplazada por las exportaciones estadounidenses. En el primer caso, si bien Colombia registra precios y costos de producción inferiores que los Estados Unidos, los elevados subsidios y el notable incremento de las exportaciones estadounidenses de la fibra hacen prever potenciales dificultades en períodos de bajos precios, cuando las subvenciones aumentan por los pagos contracíclicos y los precios de mercado y FOB estadounidenses caen significativamente. En el caso de las leguminosas, las importaciones procedentes de Estados Unidos, particularmente de algunas variedades de frijol, la fortaleza estadounidense en estos cultivos y su reciente vinculación a los programas de subsidios por la Ley Agrícola del 2002 permiten augurar una posible o segura competencia desigual para la producción colombiana.

Indudablemente, la desgravación gradual y en plazos adecuados de las importaciones estadounidenses de estos productos hará que los productores colombianos actúen en el mejoramiento de la competitividad sistémica de sus Es necesario aumentar los recursos destinados a la investigación, para lo cual se ha propuesto no solo concentrar las actividades de los fondos parafiscales especialmente al desarrollo y la transferencia de tecnología, sino además canalizar prioritariamente a estos fines los escasos recursos presupuestales asignados al sector agropecuario, que como se demostró no han tenido la prioridad requerida en el país.

Además, dada la ausencia de información confiable y representativa en materia de costos de producción como elemento de fundamental importancia para el diseño, implantación y evaluación de acciones públicas y privadas

orientadas al mejoramiento de la competitividad, a la reducción de ineficiencias y racionalización de labores, insumos y actividades, resulta de innegable conveniencia dedicar esfuerzos para el levantamiento sistemático de información sobre las estructuras de costos por cultivos y regiones. En igual sentido, ha de avanzarse en el análisis técnico y la aplicación de políticas públicas y privadas en áreas como las de comercialización, costos de transacción e imperfecciones de mercado, que afectan de manera decisiva la competitividad sistémica de las cadenas productivas.

Todo ello con miras a la creación de una cultura empresarial en el sector agropecuario colombiano como requisito indispensable para poder enfrentar con preparación las crecientes exigencias de la competencia internacional.

5.5. Conclusiones

- En términos de ventaja comparativa y oportunidad actuales, Colombia presenta una situación desfavorable frente a los Estados Unidos en el ámbito agropecuario. Los productos con mayor potencialidad de crecimiento (canastas A a F) agrupan el 55,4% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos, mientras que representan el 68,8% de las exportaciones estadounidenses a Colombia.
- El comercio bilateral está altamente concentrado aunque las exportaciones de los Estados Unidos registran un menor grado de concentración frente a las exportaciones de Colombia.
- Para el caso de los principales productos de exportación, Colombia resultaría menos beneficiado que los Estados Unidos con un TLC, pues el café, el banano, camarones, langostas, extractos y esencias de café, cacao y la manteca, grasa y aceite de cacao usufructúan en los Estados Unidos de un arancel de nación más favorecida igual a cero. En marcado contraste, los ocho principales productos de exportación de los Estados Unidos a Colombia pertenecen al ámbito del Sistema Andino de Franjas de Precios.

- Las posibilidades de crecimiento en los Estados Unidos de productos de exportación colombiana como café, flores y banano es limitada, pues su mercado es poco dinámico y no hay mucha posibilidad de sustituir o de desplazar otros competidores. En contraste con lo anterior, las posibilidades de crecimiento de los principales productos de exportación de los Estados Unidos es elevada, con el agravante de que aquéllos con niveles moderados de competitividad relativa pueden obedecer a la desventaja arancelaria relativa que mantienen en el mercado colombiano frente a los países de la Comunidad Andina de Naciones y en menor medida a los del MERCOSUR.
- Los Estados Unidos presentan una ventaja relativa frente a Colombia en materia de oportunidades potenciales de comercio y un mayor margen para diversificar su oferta exportable.

La situación de competitividad y oportunidad de Colombia en el mercado de los Estados Unidos, medida a través de flujos de comercio del país con los Estados Unidos y con el resto del mundo, denota una preocupante falta de diversificación de la oferta exportable colombiana, que puede responder en determinada medida a la existencia de barreras al acceso -diferentes a las arancelarias- al mercado estadounidense. Por ello, es indispensable realizar un estudio detallado que permita identificar plenamente la existencia de tales restricciones y, en consecuencia, abordar de una manera seria y sistemática la discusión sobre medidas sanitarias, fitosanitarias y demás medidas no arancelarias en el marco del TLC y propugnar por su eliminación.

Además se requiere contar con cooperación técnica y financiera para ajustar la producción a los estándares requeridos y reforzar las instituciones colombianas responsables de su manejo.

- No obstante lo anterior, existen productos de innegable importancia para el agro nacional que cuentan con oportunidades significativas en el mercado estadounidense. Pero para poder concretar las oportunidades potenciales de la apertura del mercado estadounidense habrá que mejorar la eficiencia, productividad y competitividad sistémica

de la producción, transporte, manejo de logística comercialización de los bienes identificados como promisorios en dicho mercado (por ejemplo, algunas frutas tropicales y hortalizas).

- La tarea fundamental para abordar con cierta propiedad las crecientes exigencias de la competencia en un TLC con los Estados Unidos es desarrollar la "cultura empresarial" y de exportación en la actividad agropecuaria en Colombia. La instauración de la tierra como un verdadero factor de producción -y no de acumulación de capital o de poder político-, el desarrollo y la innovación tecnológica, y el mejoramiento de la competitividad sistémica -en las etapas de producción, distribución y comercialización- son requisitos indispensables para la "empresarialización" de la agricultura colombiana.

VI. LAS IMPLICACIONES PARA EL AGRO, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD

El impacto de una liberación comercial en los bienes agrícolas podría ser sustancial en términos de áreas cultivadas y producción en Colombia. Lo anterior puede concluirse con base en el análisis econométrico realizado en este estudio para la estimación de elasticidades de oferta, las que resultaron ser estadísticamente positivas a incrementos en los precios, tanto en área como en producción, para cultivos transitorios y permanentes, bien sean tradicionales o tecnificados. Ello significa que los agricultores en Colombia responden activamente a los incentivos económicos -y de precios, específicamente-, como ocurre con los productores de otros países⁵³.

De acuerdo con las estimaciones, si los precios al productor se redujeran por efecto de una liberación comercial, los productos transitorios más afectados en términos de área serían trigo, soya, algodón, sorgo y arroz, bienes que reportan elasticidades cercanas o superiores a la unidad; es decir, que la reducción en áreas sería casi proporcional o más que proporcional a la reducción de los precios. Pero el efecto sería mayor en términos de producción. De hecho, las elasticidades precio-producción en todos los casos, excepto maíz, son cercanas a la unidad o superiores a ella.

Por su parte, los productos permanentes más afectados por una caída de precios en términos de área, serían la palma africana, el banano de exportación y el plátano, productos que reportan elasticidades superiores a la unidad. La caña de azúcar y el tabaco tendrían una respuesta apreciable en términos de área (elasticidad inferior a la unidad, aunque muy levemente en el primero), pero sería aun mayor en producción (elasticidad mayor a la unidad), a diferencia de lo que pasaría con los tres primeros cultivos perennes mencionados.

⁵³ Los productos para los cuales se estimaron elasticidades de oferta estuvieron constituidos por: a) transitorios: arroz, trigo, papa, maíz, algodón, sorgo, soya y frijol, los cuales participaron con el 82,4% de la producción de cultivos transitorios en el año 2002; y b) permanentes: la caña de azúcar, el tabaco negro, el banano, el plátano, el aceite crudo de palma y el cacao, que representaron el 33% de la superficie sembrada con cultivos perennes y el 45% del valor de la producción, en el año 2002.

6.1. Beneficios y costos para el sector rural y para los consumidores

El criterio último para determinar si un TLC es favorable o desfavorable para el país, es el balance de sus beneficios y costos sociales de largo plazo y de sus impactos distributivos entre grupos de la sociedad. Realizar ese balance no es fácil, por las dificultades de orden analítico-metodológico y empírico por limitaciones de información. Por otra parte, antes de conocer los términos precisos del Tratado, sólo es posible evaluar escenarios hipotéticos.

En el país se han realizado evaluaciones de los posibles efectos del TLC con modelos de equilibrio general "calibrados"⁵⁴, los cuales muestran que cabría esperar un balance global positivo, aunque muy marginal. Estos modelos no permiten apreciar cómo sería la distribución de los beneficios y los costos entre los diferentes sectores y actividades productivas. Para descender a ese nivel de desagregación es necesario adoptar un enfoque de equilibrio parcial, el cual tiene la ventaja que permite evaluar con mayor detalle los impactos directos sobre los mercados individuales, pero al costo de ignorar los efectos indirectos derivados de las interrelaciones que existen entre ellos.

En el caso del sector agropecuario el balance de beneficios y costos depende esencialmente de si las pérdidas ocasionadas a los productores y a los trabajadores, por la contracción en la producción de los bienes importables, son compensadas por los beneficios derivados de la expansión de los exportables. A lo cual se han de sumar los beneficios netos de los consumidores de alimentos, y de los contribuyentes, quienes podrían resultar perdedores si se tuviera que elevar la carga impositiva interna para compensar el descenso de los recaudos arancelarios por la desgravación comercial.

En vista de que la información disponible es menos limitada en el caso de los importables, en el presente estudio se optó por estimar los efectos del

⁵⁴ La calibración consiste en que el analista decide el valor de algunos de los parámetros para asegurar la consistencia del modelo y replicar los valores de una situación inicial o de referencia.

TLC en estos productos y, con base en los resultados, calcular la expansión requerida en los exportables para compensar las pérdidas netas estimadas.

El ejercicio se realiza bajo dos escenarios. Primero, un TLC con arancel cero para todos los productos, sin mecanismos de estabilización ni de protección para compensar distorsiones de precios; y segundo, un TLC que elimina el arancel (AEC) pero permite (o mejor, no impide) la aplicación de los derechos adicionales del Sistema Andino de Franjas de Precios.

Estos dos escenarios se contrastan con la situación actual sin TLC o escenario base, en el cual los precios al productor son los promedios observados durante el quinquenio 1998-2002 (en algunos productos 1997-2001). Las áreas cosechadas y los volúmenes de producción en ambos escenarios son los niveles estimados para dicho nivel de precios mediante las correspondientes funciones de oferta de largo plazo estimadas en el presente trabajo.

Los impactos sobre empleo están realizados suponiendo coeficientes fijos, estimados por CEGA y utilizados por el Ministerio de Agricultura y otras entidades, los cuales suponen que el trabajador agropecuario promedio está empleado 173 días al año⁵⁵.

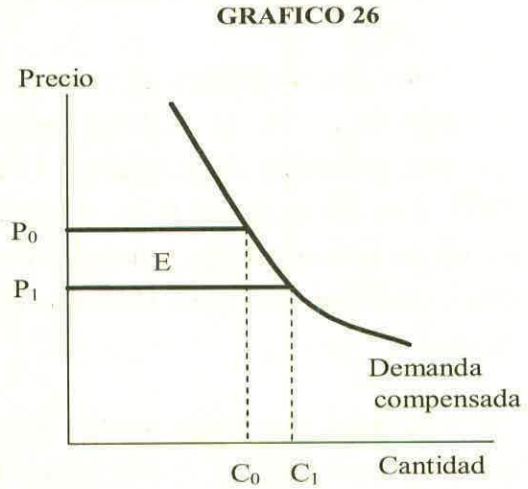
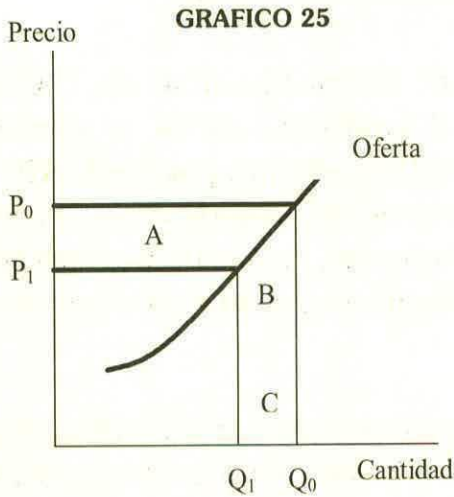
Para el cálculo de los beneficios de los consumidores se emplea la variación compensatoria en el gasto total de los consumidores, utilizando la función de gasto derivada de un Sistema Casi Ideal de Demanda para el grupo de Alimentos, Bebidas y Tabaco, estimado para esta investigación.

6.1.1. Aspectos analíticos

La incidencia del TLC sobre el sector productor se puede ilustrar fácilmente con ayuda del Gráfico 25. La función de oferta muestra cómo se relaciona la cantidad producida con el precio al productor.

⁵⁵ Como jornal promedio se tomó el salario mínimo legal diario del sector primario promedio del período 2000-2002, expresado en pesos del último año, incrementado en 20% (1,20 es la relación promedio observada en el período 1982-1998 entre el jornal agropecuario sin alimentación reportado por el DANE y el salario mínimo legal del sector primario).

Suponiendo que se trata de un producto importable desde los Estados Unidos, la eliminación del arancel ocasionará un descenso del precio interno de P_0 a P_1 , y una reducción de la cantidad producida de Q_0 a Q_1 . El valor de la producción pasará de $P_0 \times Q_0$ a $P_1 \times Q_1$. La disminución en el valor de la producción equivale a la suma de las áreas A, B y C. Sólo una parte de esta disminución, la correspondiente al valor agregado, constituye una pérdida directa de ingresos imputable al TLC.



El área A representa la pérdida de beneficios y rentas, los cuales constituyen parte del valor agregado porque son ingresos de los factores fijos: tierra y capital. Esta área es conocida también como la pérdida de excedente de los productores.

El área B+C es la disminución en los costos variables, los cuales incluyen el consumo intermedio (C) y la remuneración al trabajo (B). Esta última hace parte del valor agregado y, por lo tanto, constituye pérdida de ingresos que debe ser adicionada al área A. Este componente generalmente no es tenido en cuenta en los modelos de libro de texto, por cuanto se basan en el supuesto de pleno empleo, en virtud del cual los trabajadores desplazados de la actividad que se contrae son inmediatamente empleados en otras actividades. Ese supuesto resulta inapropiado para el presente estudio, donde se quiere medir los efectos contraccionistas del TLC para sopesarlos posteriormente con sus efectos expansionistas.

El mismo Gráfico 25 sirve para ilustrar los efectos positivos del TLC por la expansión que pueda inducir en las actividades de exportación. En este caso, el precio al productor sube $P1$ a $P0$ y producción aumenta $Q1$ a $Q0$. El aumento de ingresos atribuible al TLC será la suma del área A, aumento en el excedente de los productores, y del área B, aumento en los ingresos laborales.

Los beneficios o pérdidas para los consumidores se ilustran en el Gráfico 26. En los bienes importables el precio al consumidor se reducirá de $P0$ a $P1$. Esta reducción será una fracción de la disminución en el precio del producto básico, porque depende de su participación en el costo de producción del bien de consumo final, y del grado en el cual la rebaja en costos se transmite a los consumidores. El beneficio para los consumidores equivale al área E, la cual mide el ingreso que estarían dispuestos a ceder para mantener el nivel de bienestar que tenían antes de la caída en los precios.

En el caso de un bien exportable, el TLC normalmente haría subir el precio interno de $P1$ a $P0$ y el consumo se reduciría de $C1$ a $C0$. Esto implicaría una pérdida de bienestar para los consumidores, equivalente al área E, la cual mide la compensación que el Estado debería pagarles para que los consumidores recuperen el nivel de bienestar inicial.

En vista de que los consumidores están sujetos a una restricción de presupuesto, la evaluación de los cambios en excedentes de consumidores no puede hacerse considerando aisladamente cada producto. Por este motivo, en el presente estudio se evalúan en forma simultánea dichos efectos utilizando una función de gasto en alimentos, bebidas y tabaco.

6.1.2. Beneficios y costos en la producción de importables

Se evaluaron los efectos previsibles para nueve productos: algodón, arroz paddy, frijol, maíz, soya, sorgo, trigo, carne de pollo y aceite crudo de palma, este último como sustituto del aceite crudo de soya y los sebos⁶. También se consideró el caso de la carne de res para estimar, como una primera aproximación, algunos efectos indirectos.

⁶ Los productos seleccionados representaron el 68% del valor de las importaciones colombianas de productos agropecuarios y agroindustriales procedentes de los Estados Unidos en el período 2000-2002.

Escenario sin SAFP

Con respecto al escenario base, el descenso en los precios internos ocasionado por la eliminación de los aranceles y otras restricciones a las importaciones procedentes de los Estados Unidos, tendría las siguientes consecuencias económicas directas de largo plazo, sin tener en cuenta efectos de segundo orden por relaciones de sustitución o de complementación de cultivos (Cuadro 30, columna 1).

CUADRO 30
EFFECTOS DIRECTOS ESTIMADOS DEL TLC SOBRE
9 PRODUCTOS AGROPECUARIOS IMPORTABLES

Variable	Escenario TLC con aranceles cero (1)	Escenario TLC con derechos estabilizadores del SAFP (2)	Valor del SAFP (1) – (2)
Ingreso bruto de los productores	-57.4%	-6.5%	50.8%
Ingresos laborales	-34.8%	-7.2%	27.6%
Empleo	-34.8%	-7.2%	27.6%
Área cosechada (sin avicultura)	-20.1%	-6.7%	13.4%
Excedente de los productores (% del ingreso bruto inicial)	-22.5%	-3.6%	18.8%

- El ingreso bruto de los productores (que se supone igual al valor de la producción) de los nueve productos considerados, se reduciría en 57% (en pesos constantes del año 2002). Este es un indicador de la caída en la actividad económica general en tales productos.
- La pérdida de excedentes de los productores equivaldría al 22% del ingreso bruto inicial o al 39% de la pérdida de ingresos brutos. Dado que sólo se están considerando los efectos contraccionistas, a esta pérdida hay que adicionarle los ingresos laborales que dejarían de percibir los trabajadores que queden desempleados, hasta que sean absorbidos por las actividades de exportación.
- El área cosechada, sin incluir avicultura, se reduciría en 20%.

- Suponiendo coeficientes fijos de empleo por hectárea y salarios constantes, el empleo y los ingresos laborales descenderían en un 35%.
- La mayor parte de las pérdidas de ingresos y empleos ocurrirían en el sector avícola y en las producciones de arroz, maíz y aceite crudo de palma.

CUADRO 31
EFFECTOS DIRECTOS ESTIMADOS DEL TLC POR PRODUCTO

Producto	Precio al productor	Ingreso bruto de los productores	Excedente de los productores (% del ingreso bruto inicial)	Área cosechada	Empleo	Ingresos laborales
Escenario TLC con aranceles cero						
Arroz	-17,9%	-31,6%	-18,0%	-16,9%	-16,9%	-16,9%
Maíz	-32,1%	-42,8%	-29,6%	-17,8%	-17,8%	-17,8%
Sorgo	-18,7%	-34,2%	-16,9%	-17,8%	-17,8%	-17,8%
Trigo	-25,8%	-62,6%	-19,0%	-77,6%	-77,6%	-77,6%
Soya	-15,5%	-39,9%	-13,2%	-30,6%	-30,6%	-30,6%
Algodón	-5,1%	-9,8%	-5,0%	-8,1%	-8,1%	-8,1%
Frijol	-25,0%	-43,2%	-22,0%	-13,8%	-13,8%	-13,8%
Aceite crudo de palma	-18,5%	-36,3%	-16,5%	-37,0%	-37,0%	-37,0%
Carne de pollo (1)	-49,1%	-100,0%	-31,1%	n.a.	-100,0%	-100,0%
Escenario TLC con derechos estabilizadores del SAFP						
Arroz	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Maíz	-17,4%	-24,1%	-16,7%	-9,2%	-9,2%	-9,2%
Sorgo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Trigo	-15,5%	-42,6%	-12,9%	-57,1%	-57,1%	-57,1%
Soya	-2,7%	-5,3%	-2,6%	-5,7%	-5,7%	-5,7%
Algodón	-5,1%	-9,8%	-5,0%	-8,1%	-8,1%	-8,1%
Frijol	-25,0%	-43,2%	-22,0%	-13,8%	-13,8%	-13,8%
Aceite crudo de palma	-5,2%	-12,3%	-5,0%	-11,4%	-11,4%	-11,4%
Carne de pollo	0,0%	0,0%	0,0%	n.a.	0,0%	0,0%

(1) En este caso la pérdida del excedente del productor equivale a todo el excedente inicial, es decir, un cambio de -100%. En el cuadro se muestra el cambio como porcentaje del valor de producción inicial.

Las pérdidas en el sector avícola surgirían por una disminución del 49% en el precio interno al productor de carne de pollo, debido a las importaciones de cuartos traseros, productos exportados masivamente por Estados Unidos a precios de desecho. El precio interno resultante sería inferior a los costos de producción de la carne de pollo, a pesar de su reducción (en aproximadamente 20%) por la liberación de las importaciones de granos forrajeros y de la soya. Como resultado neto, se ocasionaría el desmantelamiento de la avicultura de engorde.

La contracción de la agroindustria palmera sería del orden del 37% en el área cultivada y 36% en el valor de la producción, por causa de las importaciones de aceite crudo de soya y sebos, sustitutos de los aceites líquidos y sólidos de la palma, respectivamente. Las importaciones de estos productos libre de aranceles, ocasionarían un descenso del orden del 18% en el precio interno del aceite crudo de palma⁵⁷.

En el caso del arroz el precio interno al productor se reduciría en 18% en términos reales, con respecto al promedio observado en el período 1998-2002, lo cual ocasionaría una contracción del 17% en el área cosechada y 32% en el valor de la producción.

En la soya se estima un decrecimiento del 31% en el área y del 40% en el valor de la producción, en respuesta a una reducción del 16% en los precios al productor. Los precios del maíz y el sorgo disminuirían en 32% y 19%, respectivamente, lo cual ocasionaría una reducción del orden del 18% en las áreas cosechadas. En el caso del maíz el valor de producción disminuiría en un 43% y en el del sorgo en un 34%.

⁵⁷ Para estimar el precio de paridad de aceite crudo de palma derivado del costo de importación de sustitutos (sebos, aceite crudo de soya y de otras oleaginosas) se utiliza una fórmula desarrollada por FEDEPALMA. En dicha fórmula se agrega al costo de importación (precio CIF más arancel) los gastos portuarios y fletes internos de puerto a planta industrial y los costos de procesamiento, y se emplean factores de conversión para expresar dichos costos en términos de las fracciones del aceite crudo (la oleína y la estearina de palma). A los precios de las fracciones se les descuentan los costos de refinación y fraccionamiento y los fletes internos de planta a finca, para estimar el precio del aceite crudo de palma.

En fríjol la caída en precios sería del 25%, una contracción de 14% en área y una pérdida de ingresos de 43%.

El precio del trigo caería en 26%. Dada la alta respuesta de la oferta al precio, el área cosechada se reduciría aproximadamente en 78%, con lo cual este producto prácticamente desaparecería de la agricultura nacional. El valor de la producción caería en 63%.

En el caso del algodón la disminución en el precio sería del 5%, la más moderada de los productos analizados debido a la baja protección en frontera otorgada actualmente. El área cosechada se reduciría en 8% y el valor de la producción 10%, aproximadamente.

Escenario con SAFP

Las pérdidas anotadas se reducirían sustancialmente si el TLC preservara los derechos adicionales del SAFP como mecanismo de estabilización de precios. En este segundo escenario, la pérdida en el excedente de los productores se reduciría a la sexta parte de la correspondiente en el escenario sin SAFP, y las pérdidas de ingresos brutos, empleo y área cosechada serían del orden del 7% en los tres casos (Cuadro 30, columna 2).

A nivel de producto en el escenario de TLC con SAFP, el sector avicultor de carne no sufriría pérdidas por cuanto estaría protegido con la franja de los trozos de pollo. En este escenario la producción avícola se beneficiaría por la eliminación del AEC en los granos forrajeros y en soya, efecto que no es tenido en cuenta en este escenario.

El sector arrocero tampoco sufriría contracción porque los derechos adicionales de la franja de precios serían suficientes para mantener la competitividad interna de la producción nacional frente a las importaciones de arroz paddy de los Estados Unidos.

El maíz sufriría una contracción del 9% en el área cosechada y de 24% en el valor de la producción, debido a que los precios bajarían en 17% por la eliminación del AEC. En sorgo no habría contracción porque los derechos adicionales del maíz lo protegerían frente a importaciones provenientes de los Estados Unidos.

En soya habría una reducción del 6% en el área cosechada y de 5% en el valor de la producción debido a un descenso del 3% en el precio. Este descenso resultaría moderado teniendo en cuenta que se eliminaría el arancel fijo (AEC) del 15%.

El precio interno del trigo caería en 16%, el área se reduciría en 57% y el valor de la producción en 43%. Como puede verse, este producto resultaría seriamente afectado en los dos escenarios.

Los precios del aceite crudo de palma se reducirían en 5%, el área cosechada caería en 11% y el valor de la producción en 12%, efectos negativos pero moderados por los derechos adicionales que se aplicarían a las importaciones de aceite de soya y sebos.

El frijol y el algodón sufrirían las mismas pérdidas de la situación sin SAFP, en vista de que no están vinculados a dicho sistema.

Evidentemente, el contar con el mecanismo de estabilización de precios reduciría de manera sustancial las pérdidas potenciales estimadas para el sector de importables agropecuarios.

La diferencia entre las pérdidas con SAFP y sin SAFP puede ser considerada como una medida de la importancia o del "valor" de mantener el mecanismo de estabilización en la negociación del TLC. Dicha importancia se podría representar por un valor equivalente al 19% del valor bruto de la producción inicial de los 9 productos considerados, y al 21% del valor de la producción de los 7 pertenecientes al SAFP. En estas circunstancias el mantenimiento del sistema evitaría el 84% de la pérdida del excedente del productor que se ocasionaría en el escenario de eliminar la totalidad de los aranceles, factor que solidifica su defensa en el TLC.

Otros efectos

La caída de los precios del pollo tendría repercusiones en el consumo de otras carnes. En particular, ocasionaría una reducción del orden del 27% en el consumo de carne de res⁵⁸.

Una primera aproximación de los impactos en la carne bovina, teniendo en cuenta que en el estudio no se estimó una función de oferta para este producto, y suponiendo que la contracción en el consumo es trasladada integralmente a la producción, resultaría en una disminución del valor de la misma, del empleo y de los ingresos laborales del 26%. En el caso de que se mantengan los derechos adicionales del SAFF, no habría ningún efecto sobre la carne bovina por cuanto los precios de la carne de pollo no se modificarían, como se anotó anteriormente.

6.1.3. Expansión requerida en productos exportables no tradicionales

Como ya se consignó, el TLC no conllevará cambios importantes en las condiciones actuales de acceso de los principales productos de exportación agrícolas tradicionales de Colombia a los Estados Unidos. En consecuencia, las pérdidas del sector agropecuario de importables deberían ser resarcidas principalmente con la expansión de exportaciones no tradicionales. En esta sección se realiza una ejemplificación tomando las frutas y hortalizas, que algunos estudios han identificado como productos con amplio potencial de crecimiento. Este ejercicio simplemente intenta mostrar a manera de ejemplo el esfuerzo requerido por el sector productivo en este o en otros sectores para compensar las pérdidas de los importables en el sector agropecuario.

En el Cuadro 32 se muestran como ejemplo solamente las tasas de expansión de los productos hortofrutícolas exportables a los Estados Unidos, requeridas

⁵⁸ Para estimar este efecto se utiliza la función de demanda estimada por el Banco de la República (Galvis, La demanda de Carnes en Colombia: Un análisis econométrico. 2000.). Según dicha función, la elasticidad precio de la demanda de carne de res es -1,41, la elasticidad cruzada con el precio de carne de pollo 0,54 y la cruzada con el precio de carne de cerdo 0,2.

para compensar los efectos de la contracción esperada en los importables por efecto del TLC⁵⁹. De acuerdo con estos cálculos, el valor real de la producción de estos productos debería crecer en un 307%, el área cosechada en 369% y el empleo en 313%, con respecto a los niveles promedio del período 1998-2002.

CUADRO 32 EXPANSIÓN REQUERIDA EN EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DE FRUTAS Y HORTALIZAS A ESTADOS UNIDOS PARA COMPENSAR LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS EN IMPORTABLES

CATEGORÍA	PARTICIPACIONES DE CADA CATEGORÍA EN LA AGRICULTURA COLOMBIANA Promedio 1998-2002			VARIACIÓN ESTIMADA EN IMPORTABLES Y VARIACIÓN REQUERIDA EN EXPORTABLES		
	Valor de producción	Área cosechada	Empleo	Valor de producción	Área cosechada	Empleo
Importables desde Estados Unidos (1)	19,1%	36,3%	13,5%	-57,4%	-20,1%	-34,8%
Frutas y hortalizas exportables a Estados Unidos (2)	3,6%	2,0%	1,5%	307,0%	368,6%	313,0%
Totales	22,7%	38,3%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuentes: Cálculos con base en datos del Ministerio de Agricultura y DANE.

(1) Importables: Arroz paddy, maíz, soya, sorgo, trigo, aceite crudo de palma (como sustituto de aceite de soya y sebos), frijol, carne de pollo y algodón. (2) Exportables tomados como ejemplo para efectos simplemente demostrativos: piña, guayaba, mango, tomate de árbol, banano bocadillo, mora, melón, uchuvas, higo, pitahaya, tomate, remolacha, pepino, espárragos, berenjena, pepino cohombro, champiñones y repollitas de bruselas.

6.1.4. Beneficios y costos para los consumidores y los contribuyentes

La eliminación de los aranceles en el TLC se traducirá en beneficios para

⁵⁹ Se consideran exportables a los Estados Unidos los productos en los cuales Colombia es exportador neto y Estados Unidos importador neto según volúmenes de comercio acumulados en el período 2000-2002.

los consumidores nacionales en la medida que el menor costo de las importaciones se refleje en los precios al consumidor.

Suponiendo que la transmisión de precios es completa -es decir, que la industria procesadora de los nueve productos considerados reduce sus precios en el mismo monto de la disminución de sus costos- y que el sector comercial no aumenta su margen relativo, en el escenario de TLC con arancel cero el excedente de los consumidores aumentaría en un monto equivalente al 19% del valor inicial de la producción de los mencionados productos.

Bajo el supuesto alternativo de transmisión incompleta de precios (50%, por ejemplo), las ganancias de los consumidores serían la mitad de las estimadas en el caso anterior (Cuadro 33).

Es de mencionar que en este estudio se realizó un análisis econométrico para caracterizar el proceso de transmisión de precios en varias cadenas productivas en el país, siguiendo los modelos de Engle y Granger y de Johanssen. En buen número de las cadenas analizadas se infirió (econométricamente) una "ruptura" en el proceso de transmisión entre los precios al productor y los precios al consumidor de bienes similares o derivados, y/o entre el costo de importación y los precios al consumidor.

Al precisar las etapas en las que tiende a producirse dicha ruptura en tales cadenas, surge la hipótesis sobre la presencia de distorsiones en la estructura de mercado (por ejemplo, poder mono u oligopólico, mono u oligopsónico) como un posible factor determinante de la interrupción -total o parcial de la transmisión de precios. He ahí una de las razones justificativas de políticas públicas para la regulación de la competencia en el sector agroindustrial en países como Colombia.

De otra parte, hay que recordar que la pérdida de ingresos fiscales del gobierno por la reducción progresiva de aranceles debería ser cubierta de alguna manera, ya sea reduciendo el gasto público o aumentando otros impuestos. Aunque es de reconocer que la pérdida neta de ingresos tributarios arancelarios se reduce según aumente el valor de las importaciones por un aumento de la cantidad que sobrepase la eventual reducción de los

precios internacionales. En ambos casos el bienestar de los consumidores se vería finalmente afectado por el ajuste fiscal. La pérdida de ingresos de los consumidores por este concepto se estimaría en cerca de un 5%. A esto se le sumaría la pérdida de ingresos del 7% por los empleos perdidos debido a la contracción en la producción de los bienes básicos considerados⁶⁰.

CUADRO 33

APROXIMACIÓN A LOS BENEFICIOS Y COSTOS SOCIALES DEL TLC EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO (1)

Agentes económicos cuyos ingresos netos se afectan	Con transmisión plena de precios		Con transmisión parcial (50%) de precios	
	TLC con arancel cero	TLC con derechos adicionales SAFF	TLC con arancel cero	TLC con derechos adicionales SAFF
Productores agrícolas	-22%	-4%	-22%	-4%
Consumidores de alimentos	19%	17%	10%	9%
Contribuyentes	-5%	-2%	-5%	-2%
Cambio total con empleo constante	-9%	11%	-18%	3%
Ingresos de trabajadores agrícolas desempleados	-7%	-1%	-7%	-1%
Cambio total con efecto de desempleo	-16%	10%	-25%	1%

(1) Cobertura: 9 productos básicos importables y sus derivados de consumo final. Los porcentajes están definidos con respecto al valor bruto de la producción inicial de los productos básicos.

6.1.5. Beneficios y costos sociales

Escenario sin SAFF

Como se muestra en el Cuadro 33, los productores, consumidores y contribuyentes colombianos perderían el equivalente al 16% del valor

⁶⁰ Otros efectos no contemplados en este análisis tenderían a perjudicar a los consumidores. La eliminación de los aranceles traería como consecuencia un aumento de la tasa de cambio de equilibrio (a menos que exista una respuesta positiva desproporcionada de las exportaciones al mejorar su protección efectiva relativa), lo cual encarecería los bienes importables en una proporción que podría ser igual a la rebaja arancelaria. Ver: Barber, Clarence. "Canadian Tariff Policy". The Canadian Journal of Economic and Political Science. Vol.21, No.4. Nov. 1955.

de la producción inicial de los 9 productos básicos considerados en esta evaluación, suponiendo transmisión completa de precios a los consumidores. Con una transmisión de sólo el 50%, la pérdida neta sería del 25%.

Considerando a los consumidores, trabajadores y contribuyentes como un solo grupo social, este grupo tendría un beneficio neto de 7% en el escenario de TLC sin SAFP y transmisión completa de precios. Con transmisión parcial de precios, el grupo resultaría perdedor neto en 2%, por cuanto las ganancias de excedentes como consumidores serían inferiores a las pérdidas de ingreso por concepto de desempleo y ajuste fiscal.

La pérdida global debería ser compensada con los beneficios netos derivados de la expansión de las exportaciones agropecuarias no tradicionales. De lo contrario, los productores agropecuarios serían damnificados por el TLC. También la sociedad de consumidores, trabajadores y contribuyentes sería perdedora neta si la transmisión de precios no fuera alta.

Escenario con SAFP

Si el país negocia el TLC de tal manera que no interfiriera la aplicación de los derechos estabilizadores del SAFP, desaparecería la amenaza de pérdidas sociales. En efecto, en el caso de transmisión completa de precios el TLC generaría un beneficio neto social equivalente al 10% del valor de la producción de los nueve productos básicos evaluados. Con transmisión parcial, los beneficios y pérdidas prácticamente se igualarían. En ambos casos los productores agropecuarios resultarían perdedores (4%) pero sus pérdidas serían superadas o al menos compensadas por los beneficios del resto de la sociedad.

6.2. Necesidad de mecanismos de estabilización y compensación

Son tres las razones fundamentales que justifican la necesidad de incorporar en el TLC mecanismos de compensación de distorsiones y estabilización de precios: la volatilidad de los precios internacionales, la inequidad en la competencia y la necesidad de asegurar que el sector rural colombiano no resulte damnificado injustificadamente.

Volatilidad de los precios internacionales

La volatilidad característica de los precios internacionales de los productos agropecuarios es razón suficiente para justificar un mecanismo de estabilización. La volatilidad de los precios puede ocasionar graves daños a la producción nacional en un escenario de libre comercio, por cuanto pueden descender transitoriamente a niveles inferiores a los costos de productores eficientes y normalmente competitivos. Incluso pueden resultar inferiores a los costos de producción de los países exportadores.

Aunque en teoría la volatilidad de los precios debería manejarse con mecanismos de cobertura e instrumentos financieros, lo cierto es que los Estados Unidos -el país que más ha desarrollado esos mecanismos- estabiliza los precios e ingresos de sus productores mediante precios de garantía (target prices), préstamos de comercialización con garantía de precio (loan rates), pagos con acíclicos y otros mecanismos de ayuda interna.

Excepcionalmente aplica barreras a las importaciones para aislar su mercado interno de las fluctuaciones del mercado internacional, como en los casos del azúcar y la leche.

Colombia, por su parte, cuenta con el sistema de franjas de precios, complementado en algunos casos con contingentes arancelarios. Excepcionalmente otorga ayudas directas a algunos productos, pero este mecanismo tiene pocas posibilidades de supervivencia por limitaciones fiscales.

Inequidad en la competencia

El análisis comparativo de las transferencias a la agricultura en Colombia y los Estados Unidos y las implicaciones de esas diferencias -en magnitud y composición- en el escenario de libre comercio bilateral, muestran con claridad que los productores nacionales de productos importables se verían abocados a una situación de "competencia inequitativa", en virtud de la cual podrían ser desplazados del mercado nacional, aunque sus costos de producción resultaran inferiores a los de sus competidores estadounidenses. Una situación de esta naturaleza sería contraria al espíritu y a los objetivos

de un TLC, por cuanto la asignación de las producciones agrícolas entre los dos países dependería esencialmente del monto de las ayudas internas y no de las ventajas comparativas y competitivas que el libre comercio debiera revelar y promover.

Beneficios netos para el sector rural colombiano

La evaluación de los beneficios y costos del TLC en el sector agropecuario colombiano indica que el monto potencial de las pérdidas se reduciría sustancialmente si el país mantuviera la aplicación de derechos estabilizadores como los del Sistema Andino de Franjas de Precios.

Más aún, en tanto no se logre concretar la expansión necesaria en las exportaciones hortofrutícolas no tradicionales y de otros productos potenciales, el sector rural resultaría damnificado por el TLC si no se preservara un sistema de estabilización como el SAFF.

VII. RECOMENDACIONES DE ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN

7.1. Consideraciones Geopolíticas

El diseño de una estrategia de negociación debe consultar diversos propósitos de carácter político, económico y social en el marco de las relaciones internacionales del país y de la estrategia de inserción al nuevo contexto mundial. En el caso de las relaciones de Colombia con los Estados Unidos reviste primordial importancia la necesidad de garantizar un adecuado grado de equidad y corresponsabilidad entre las Partes ante el papel que desempeña el país en el combate de la problemática internacional del terrorismo y el narcotráfico.

En este punto es de resaltar el reconocimiento que los Estados Unidos hicieron del principio de la corresponsabilidad al otorgársele a los países andinos (excepto Venezuela) un trato comercial preferencial desde comienzos de la década del noventa -consistente en la eliminación del arancel para la importación de un ámbito de productos andinos, que fue progresivamente ampliado hasta casi la totalidad del universo y con sucesivas prórrogas hasta finales del 2005- y la necesidad de ratificar dicho principio una vez culminada la vigencia del ATPDEA, buscando asegurar un trato preferencial compensatorio, ya sea en el mismo campo comercial a través de determinados términos y condiciones especiales en el TLC (por ejemplo, constitución de un fondo de reconversión, plazos extendidos, aplicación mecanismos de compensación) y/o en diferentes campos de las relaciones bilaterales.

Es claro que el haber resultado elegible para negociar un TLC con los Estados Unidos no implica de manera alguna un estatus privilegiado que pueda sustituir la condición especial de receptor de las preferencias del ATPDEA, ante el hecho real de que han sido varios los países del Hemisferio Americano que ya han negociado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y que incluso no han tenido que perder ciertas preferencias comerciales como en el caso de los países centroamericanos con las provistas mediante el CBI.

Es, precisamente por razones como ésta, que en la definición de la estrategia de negociación también han de analizarse con debido cuidado los precedentes de las negociaciones adelantadas por los Estados Unidos con otros países.

En este contexto, debe dársele especial atención al caso de la agricultura y el sector rural, dadas las condiciones de extrema pobreza y exclusión social que vive la gran mayoría de la población campesina, aparte de la crisis humanitaria que se ha reproducido en el campo como consecuencia del conflicto armado, la violencia del narcotráfico y la precaria presencia institucional del Estado.

No menos importante, es necesario tomar en consideración para la negociación de un TLC bilateral que Colombia es un país importante para los Estados Unidos no solamente por su participación en el déficit de la balanza comercial agropecuaria estadounidense (7,4%), sino también por su ubicación geográfica, su acceso a los dos océanos y fundamentalmente por su tradición democrática y sus relaciones políticas que lo constituyen quizá en el más fuerte aliado con que cuentan en América Latina.

En estas circunstancias, resulta crucial enfrentar la negociación con una posición proactiva con propuestas innovadoras y constructivas y partiendo de la premisa de que la celebración del Tratado debe beneficiar al país, garantizando un tratamiento adecuado y equitativo a Colombia por el papel que desempeña en la agenda política, económica y de seguridad de los Estados Unidos y del Hemisferio Americano, en general.

7.2. Precedentes de los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por los Estados Unidos

Del análisis de los TLCs que ha firmado Estados Unidos se pueden extraer algunas conclusiones útiles para la negociación. La primera es que no solo no ha existido una posición ortodoxa sino más bien una flexibilidad "a la medida de sus intereses" en algunos de los temas de la negociación, lo que puede comprobarse mediante algunos ejemplos ilustrativos.

- Se han definido cronogramas de desgravación con diferentes duraciones máximas, en algunos casos relativamente largas (por ejemplo, de 15 años con México, 20 años con Centroamérica y según la información preliminar disponible, 25 años con Marruecos).
- Se han establecido modalidades de desgravación a través de contingentes crecientes que en el caso del Tratado con Centroamérica no conducen al desmonte total del arancel de países centroamericanos a importaciones de determinados productos estadounidenses. Tales son los casos del maíz blanco con Honduras, Nicaragua, Salvador y Guatemala, la papa fresca y la cebolla con Costa Rica y los licores con Jordania
- Se han aceptado exclusiones de subsectores y productos, implícitas o explícitas, como, por ejemplo, el azucarero con Chile y Centroamérica, el tabacalero con Jordania y el avícola y lácteo con Canadá.
- Se han incluido en todos los tratados desgravaciones no lineales por diversos factores. En el caso del Tratado con México los cronogramas consultan, entre otros criterios, los de "calificados", estacionalidad o modo de transporte. En el caso de Jordania se permite mantener, para algunos productos, la tasa arancelaria base durante casi todo el período de transición con desgravaciones aceleradas en los últimos años. En el Tratado con Centroamérica se prevé el mantenimiento de la tasa base para algunos productos durante 10 años y la desgravación en el período subsiguiente de 10 años.
- En algunas oportunidades se ha previsto la aplicación de derechos temporales por un período superior al de transición (con Canadá durante 20 años para algunas frutas frescas y hortalizas).
- Se ha condicionado la liberación del comercio al monto de las ayudas internas. En el Tratado entre Estados Unidos y Canadá se permite a este país establecer permisos a la importación de trigo, avena, cebada y derivados de estos granos cuando el nivel de ayuda interna de los Estados Unidos para estos productos sea superior al canadiense.

- Se ha aceptado el mantenimiento del mecanismo de bandas de precios a Chile durante el período de transición. Su desmonte será gradual, a partir de los aranceles consolidados en la OMC para los productos cobijados.

En segundo lugar, algunos otros temas, diferentes de la desgravación, han tenido tratamientos disímiles:

- Todos los tratados reiteran el principio de trato nacional consagrado en el GATT de 1994. Las excepciones en materia de importación o de exportación se determinan de manera expresa. Las excepciones propuestas por los Estados Unidos coinciden en todos los Tratados, a diferencia de las de los países contratantes que varían. En el Tratado con Centroamérica se incluyen excepciones diferenciales por país con respecto tanto a la exportación de productos (por ejemplo, maderas, hidrocarburos, alcohol etílico y rones para Costa Rica; maderas y café para Guatemala; maderas para Honduras y productos alimenticios básicos para Nicaragua) como a la importación (por ejemplo, armas y municiones para El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Honduras; petróleo crudo y combustibles, alcohol etílico y rones crudos para Costa Rica; vehículos automotores usados para El Salvador y Honduras).
- Se ha mantenido el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en la negociación con México, Chile, Jordania y Centroamérica. En el primer caso, se acordó que si algún producto que hubiera estado incluido en un cronograma de desgravación diferente a la nómina de desgravación inmediata, resultara elegible en el futuro para este tipo de tratamiento, se beneficiaría de una liberación arancelaria total a partir de dicho momento. Con Chile se exceptuaron de este tratamiento aquellos productos del sector agrícola a los que no les sería aplicable la desgravación automática por resultar elegibles del SGP en el futuro. Con Centroamérica se mantuvo el tratamiento preferencial previsto en el Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBI), pese a no existir compromiso explícito sobre el particular.
- Los regímenes de admisión temporal para perfeccionamiento activo se mantuvieron indefinidamente en los Tratados celebrados con Jordania y Centroamérica, y temporalmente en los celebrados con Canadá por 2 años, con México por 8 años y Chile por 12 años.

- La Salvaguardia Especial Agropecuaria (SEA) se estableció por un período de 8 años en el TLCAN, como un arancel cuota para una canasta reducida de productos, y como salvaguardia de precios para el período de transición de cada producto sujeto al mecanismo en el caso de Chile. Con Centroamérica la SEA se estipuló por volumen con una duración equivalente al período de transición por producto. En todos los casos la SEA se aplica sin prueba de daño. En el Tratado con Jordania no hay salvaguardia agrícola, pero la salvaguardia general tiene una vigencia superior al período de transición (15 años versus 10 años) y se prevé la posibilidad de su prórroga. Además, existe una salvaguardia provisional con una vigencia de 200 días. Los subsidios a la exportación fueron eliminados en los Tratados suscritos con Canadá, Chile y Centroamérica, aunque no los componentes de subsidio relativos al crédito, las garantías de créditos y los seguros de crédito a la exportación. En los Tratados suscritos con Chile y Centroamérica se permitió su reintroducción ante importaciones subsidiadas provenientes de terceros países.

En tercer término, debe señalarse que la mayor parte de los tratados reiteran las obligaciones adquiridas por las Partes en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y se limitan a establecer Comités encargados de la coordinación técnica y la facilitación de la aplicación del Acuerdo.

La relativa flexibilidad y heterodoxia de los Tratados negociados por los Estados Unidos debe ser tenida en cuenta para la negociación colombiana. Los precedentes abren un espacio amplio para que puedan desarrollarse fórmulas innovadoras y constructivas que permitan atender las particularidades de Colombia y las especificidades de su agricultura. El país debe, además, insistir en la necesidad de que el Tratado con los Estados Unidos contribuya a superar los problemas relacionados con la producción y tráfico de narcóticos y con la situación de violencia y terrorismo, y no a agudizarlos. En tal sentido, el Tratado debe contribuir al desarrollo de las zonas rurales y a crear un ambiente propicio al desarrollo de actividades rentables lícitas y evitar aquellas disposiciones que tiendan a deteriorar indebidamente estas actividades.

Vale la pena mencionar que México, país cuyo agro observa numerosas similitudes con el colombiano⁶¹, debió recurrir a costosos subsidios masivos para buscar evitar una crisis social en las zonas rurales. A pesar de ello, la situación de los pequeños productores y de los ejidatarios se ha deteriorado, la migración a los Estados Unidos se ha incrementado, las remesas de los inmigrantes han tenido que compensar parcialmente los ingresos dejados de percibir en la agricultura y el descontento popular en el campo ha aumentado sustancialmente al punto de haberse comenzado a manifestar activamente contra el TLCAN.

En Colombia, de no tomarse provisiones adecuadas de defensa y apoyo a los productores agropecuarios, los problemas rurales se podrían agudizar y numerosos de sus habitantes no tendrían más que tres opciones: migrar a las ciudades o a otros países (en especial a los Estados Unidos o países limítrofes), irse a trabajar a zonas de cultivos ilícitos o vincularse a grupos armados ilegales. De manera que el Tratado, si no se negocia adecuadamente, podría agudizar tres de los problemas que Colombia busca remediar, y que a los Estados Unidos le interesaría vivamente contribuir a superar.

7.3. Principios Guía de la negociación

La negociación debe enmarcarse en un conjunto de principios guía que orienten en todo momento las posiciones que se vayan asumiendo en las distintas rondas de negociación del Tratado. El hecho de que la negociación se realice bajo el principio denominado "Single Undertaking": "nada está negociado hasta que todo esté negociado", implica que los acuerdos que se vayan logrando en el curso de las rondas no tienen carácter definitivo hasta el final de la negociación, momento en el cual pueden balancearse los beneficios y los costos, lo cual no puede ser óbice para ir cediendo posiciones que atenten de manera sustancial contra principios guía prioritarios.

⁶¹ Entre los agros colombiano y mexicano hay similitudes importantes de atraso tecnológico, existencia de numerosos pequeños productores que escasamente logran sobrevivir con el trabajo de su parcela, amplia existencia de pobreza e indigencia en las áreas rurales, etc. No obstante, también hay diferencias sustanciales, dos de ellas de gran importancia para la negociación: en primer lugar, en el caso mexicano los agricultores "subsidiaban" a los consumidores de algunos alimentos, lo que se desmontó con la apertura, el TLCAN y los consiguientes cambios en la política económica y sectorial. Gracias a ello y a los cuantiosos subsidios otorgados por el Estado mexicano, los agricultores han aumentado en promedio sus ingresos.

- **Equidad reciprocidad y conveniencia nacional.** La observancia de este principio consagrado por la Carta Política resulta fundamental para el éxito de la negociación y debe orientar la actuación del equipo negociador. No puede olvidarse que si bien son el Congreso de la República y la Corte Constitucional los cuerpos encargados de garantizar su cumplimiento, el país en su conjunto debería estar vigilante en todo momento de su cumplimiento.
- **Respeto de los Acuerdos Internacionales Multilaterales suscritos por Colombia.** El cumplimiento de este principio es esencial para conservar la credibilidad de la política de relaciones internacionales del país. No puede entenderse la observancia del mismo como una voluntad negativa de negociación ni tampoco que no pueda avanzarse en los compromisos adquiridos en estos acuerdos si se cuenta con una norma expresa que lo permita como el artículo XXIV del GATT de 1947, en los aspectos comerciales, o si se cuenta con una dispensa de los suscriptores del acuerdo, como fue por ejemplo la otorgada por los países andinos para que Colombia y Venezuela suscribieran el Acuerdo de Libre Comercio con México (conocido como el G3), o si los compromisos que se acuerden se enmarcan en la filosofía y el espíritu de los acuerdos suscritos, como podría ser el caso de la negociación de medidas sanitarias y fitosanitarias o de propiedad intelectual en la OMC, y no riñen contra compromisos suscritos por los países en otros foros.
- **Equidad en las condiciones de competencia.** La óptica teórica del libre comercio brinda argumentos para la justificación de los TLCs en el entendido de que en ausencia de intervenciones en el mercado, éste asignará los recursos de la manera más eficiente, lo que se traduciría

Esta situación no se presenta en Colombia, donde no hay subsidios al consumo de alimentos, ni gubernamentales ni de los agricultores. En segundo término, la estructura ejidal y los elevados niveles de autoconsumo en México han permitido que numerosos campesinos se aislen del mercado o dependan de mercados rurales, que no están conectados con el mercado nacional y cuyos precios no están interrelacionados. Esta es otra de las explicaciones -además de los subsidios- que dan los analistas para que no haya habido un problema social de grandes magnitudes a raíz del TLCAN. En Colombia esta situación no parece presentarse, puesto que la inmensa mayoría de productores, de todos los tamaños, están vinculados al mercado y responden a sus señales.

en un aumento del nivel de bienestar. Esta premisa exige la perfecta movilidad de bienes y factores y, por tanto, la inexistencia de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio, así como también la ausencia de subsidios a las exportaciones o a la producción de bienes exportables. La experiencia observada con los Acuerdos de Libre Comercio suscritos por los Estados Unidos permite prever de antemano las dificultades existentes para alcanzar un acuerdo de este corte. En este sentido, no puede permitirse la inequidad resultante de exponer el sector agropecuario colombiano a las ayudas internas y a los subsidios estadounidenses a menos que se cuente con evidencias claras de que pueda resultar beneficioso en términos sociales (por ejemplo, por mayores ganancias en excedentes del consumidor frente a pérdidas en excedentes al productor).

- **Asimetría.** La diferencia existente en el tamaño de las economías y en los niveles de desarrollo entre los dos países amerita el otorgamiento de tratamientos asimétricos a favor de Colombia en algunas áreas de la negociación.
- **El acuerdo debe contar con un adecuado balance entre los intereses de Colombia y los de los Estados Unidos en las áreas de negociación distintas de las de acceso.** Es indispensable evitar la forma como se ha manejado la negociación del ALCA en la que todo apuntaba a introducir disciplinas más profundas en las áreas de interés de los Estados Unidos y Canadá como la de propiedad intelectual, al mismo tiempo que estos países se oponían a avanzar frente a lo acordado en la Organización Mundial del Comercio en las áreas de ayudas internas a la agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias dumping y derechos compensatorios, lo que claramente condujo al estancamiento de la negociación.
- **El acuerdo debe diferenciarse en favor de Colombia frente a los demás acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos.** Las condiciones particulares de Colombia y su papel estratégico en América Latina ameritan la obtención de un tratamiento

preferencial alcanzado por otros países que han negociado TLCs con los Estados Unidos. He ahí una de las razones de tener muy en cuenta los precedentes de las negociaciones anteriores.

- **El sector agropecuario debe ser un ganador neto de la negociación.** Las particularidades del sector agropecuario y su incidencia en el devenir político, económico y social de la Nación ameritan enfocar la negociación con el principio claro de asegurársele un acuerdo benéfico socialmente, sin que ello implique de manera alguna una negociación autocontenida.

7.4. Objetivo general y objetivos específicos

- El objetivo general de la negociación en el sector agropecuario debe ser la consecución del más amplio acceso de todos los productos del ámbito agropecuario al mercado estadounidense, libre de barreras arancelarias y no arancelarias, y el mantenimiento de instrumentos de defensa y estabilización de los ingresos de los productores colombianos.

Los objetivos específicos a alcanzar serían los siguientes:

- El mantenimiento de las concesiones unilaterales efectivas otorgadas por los Estados Unidos a Colombia en el marco del ATPDEA, al igual que obtuvo Centroamérica con el CBI.
- La eliminación total de los aranceles en los Estados Unidos en el menor tiempo posible para los productos de interés para el agro colombiano.
- El desmonte tanto de las barreras no arancelarias -cuotas y otras restricciones no arancelarias- como de las medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas y de los procedimientos de aplicación de la diversa gama de políticas y medidas a la importación que afectan a un grupo de productos en los que Colombia posee ventajas comparativas -azúcar, atún, lácteos, carne bovina y diversas frutas, entre otros-. De igual manera, debe procurarse la eliminación de ciertas regulaciones en

materia de empaques y etiquetado y la sujeción de las importaciones a su ingreso por determinados puertos que constituyen barreras encubiertas al comercio.

- La adopción de una normativa de origen que garantice el acceso efectivo de los productos al mercado estadounidense. En este sentido, deberá mantenerse la acumulación de origen existente en el ATPDEA y, en lo posible, extenderla para incluir a Venezuela. Es preciso evitar el uso del concepto de productos "calificados" y "calificables", como los incluidos por los Estados Unidos en los tratados suscritos con México y Centroamérica.
- La determinación de los plazos y las modalidades de desgravación debe consultar las posibilidades de incrementar la competitividad y el tiempo requerido para ello.
- La eliminación de los Regímenes de Importación Temporal para Perfeccionamiento Activo desde el inicio del período de transición del Tratado.
- El establecimiento de un mecanismo expedito de equivalencias, reconocimiento mutuo y solución de conflictos en temas sanitarios, así como de un tratamiento especial que garantice el apoyo estadounidense en la adopción de las medidas requeridas para cumplir con sus normas y estándares sanitarios.
- El mantenimiento de un mecanismo de estabilización del costo de las importaciones en Colombia para los bienes sensibles y el establecimiento de una Salvaguardia Especial Agropecuaria de precios, que sea de aplicación automática, contemple el establecimiento de aranceles y cuotas, no requiera prueba de daño y tenga una vigencia indefinida, dado el carácter estructural de las ayudas internas estadounidenses y de las fluctuaciones de los precios internacionales de los principales productos básicos. La cobertura de esta última alternativa debería ajustarse teniendo en cuenta las recomendaciones de este estudio⁶² para la depuración del ámbito del sistema y las sugerencias para la negociación con los Estados Unidos.

- La eliminación de las subvenciones a la exportación, incluyendo la introducción de disciplinas que permitan eliminar el componente de subsidio de los créditos, las garantías de crédito y los seguros de crédito a las exportaciones. Igualmente debe prohibirse la reintroducción de este tipo de medidas, salvo que se presenten importaciones subsidiadas de terceros países, y la Parte que las permita no adopte las medidas conducentes a remediar esta situación, previa la celebración de consultas con la Parte afectada.
- La introducción de disciplinas a las ayudas internas y a otras prácticas de efecto equivalente que distorsionen la producción o el comercio de los productos exportables estadounidenses, cuya importación subsidiada tenga un impacto negativo significativo en la producción y el empleo. En este sentido, debe lograrse un tratamiento equitativo en términos de los niveles de protección entre los dos países, buscando que la protección sea equivalente en los productos que cumplan con las anteriores características. En consecuencia, deben encontrarse fórmulas constructivas que garanticen la equidad en las condiciones de competencia.
- La inclusión de una cláusula que permita suspender el programa de desgravación para los productos de la cadena azucarera, cárnica, láctea y tabacalera si los Estados Unidos incrementaran en forma significativa las ayudas internas otorgadas actualmente a la producción de azúcar, leche, carne de bovino, carne de pollo entero y tabaco.
- La obtención de un balance adecuado entre los compromisos que se asuman en materia de propiedad intelectual y los mecanismos de transferencia de tecnología. En materia agropecuaria debe buscarse evitar la introducción de normativas que traigan consigo aumentos en los costos de los agroquímicos, eludir el otorgamiento de patentes a las plantas y variedades vegetales y sólo aceptarlo para el desarrollo del conocimiento asociado a ellas. También es preciso impedir a que se dé

⁶² Ver módulo sobre el SAEP (Nota del Editor).

concesión de patentes a los descubrimientos, pues solo los inventos deben ser objeto de este tratamiento.

- La incorporación en el Tratado de cláusulas en materia de competencia que eviten que las barreras eliminadas sean reproducidas por agentes privados, mediante figuras como acuerdos de distribución de mercados, fijaciones de precios y actuaciones de carteles internacionales. La normativa también debe propugnar por evitar que la operación de las comercializadoras internacionales, las cooperativas y las asociaciones de pequeñas y medianas empresas en Colombia, pueda ser catalogada como práctica restrictiva al comercio, siempre que no abusen de una eventual posición dominante. En este sentido, debe buscarse, así sea en un acuerdo paralelo entre las Partes, el establecimiento de un mecanismo de cooperación entre las autoridades responsables de la administración de las normas de competencia en los dos países, que las comprometa a cooperar y prestarse asistencia mutua para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en el TLC.
- El desarrollo de un mecanismo de solución de controversias expedito que falle en derecho y cuyas decisiones sean inapelables y de forzoso cumplimiento para las Partes.
- El establecimiento, con recursos de los Estados Unidos y de los organismos multilaterales de crédito, de un fondo de reconversión mediante la canalización de créditos no reembolsables y reembolsables en condiciones preferenciales de tasas de interés, períodos de gracia y plazos que permitan realizar las inversiones requeridas para que Colombia pueda adecuarse a los estándares sanitarios y de calidad estadounidenses, desarrollar investigación agropecuaria y adelantar la reconversión de cultivos sin posibilidad de competir.
- El establecimiento de líneas de crédito atractivas para financiar las importaciones originarias de Colombia.

- La adopción de deducciones y descuentos tributarios sobre la inversión que realicen las empresas estadounidenses en el sector agropecuario colombiano.

7.5. Algunas consideraciones sobre la normativa

7.5.1. Preservación del Sistema Andino de Franjas de Precios en el TLC

Debe asegurarse que el TLC con los Estados Unidos no limite la capacidad para aplicar los derechos estabilizadores derivados de un sistema como el SAFF. Se considera que este mecanismo puede ser suficiente para defender la producción nacional de los productos cobijados contra la volatilidad y la competencia desigual originada en las ayudas internas de los Estados Unidos.

Para preservar el SAFF, la opción más recomendable es establecer en el TLC que la desgravación de los productos del sistema se aplique solamente al arancel fijo. Esta fórmula corresponde a la estrategia oficial de la Comunidad Andina para preservar el SAFF en las negociaciones comerciales con terceros países (Decisión 453 de mayo de 1999). En este sentido, resultaría apropiada la redacción contenida en el artículo 3 del Tratado suscrito entre la CAN y MERCOSUR⁶³.

Entre las ventajas que ofrece esta fórmula cabe mencionar las siguientes:

- El país queda en libertad de aplicar derechos estabilizadores a los productos definidos, sin asumir compromisos sobre el tipo de mecanismo o sobre sus parámetros.
- Evita cualquier referencia explícita al SAFF, lo cual permite preservar el sistema y mantener la autonomía para modificar sus reglas y parámetros cuando el país lo considere conveniente.
- Garantiza a los Estados Unidos un margen de preferencia equivalente al AEC (menos las rebajas arancelarias en las coyunturas de precios altos).

⁶³ El cual reza: "No obstante lo establecido en el párrafo anterior, para los productos incluidos en el Anexo I, la desgravación se aplicará únicamente sobre los aranceles consignados en dicho Anexo". Se entiende que el citado Anexo contiene la lista completa de los productos pertenecientes al SAFF y las respectivas tasas del Arancel Externo Común vigente.

- Excluye del TLC cualquier compromiso sobre el monto de los derechos adicionales, de la misma manera que los Estados Unidos descarta cualquier compromiso sobre el monto de sus ayudas internas.
- Es consistente con el planteamiento de que cualquier cuestionamiento a la legitimidad del SAFF⁶⁴ debiera ser ventilado en la OMC y no en el Tratado bilateral.

7.5.2. Salvaguardia Especial Agropecuaria

Para los productos no pertenecientes al SAFF, que sean igualmente afectados por alta volatilidad de los precios o por ayudas distorsionantes en los Estados Unidos (como son los casos del algodón y el frijol), debe contemplarse un mecanismo alternativo, el cual podría consistir en una salvaguardia especial de precios o de cantidades. Para que sea eficaz, este instrumento debe estar basado en los principios de la salvaguardia especial agrícola de la OMC en cuanto a su automaticidad, su vigencia indefinida y no limitada al período de desgravación (en correspondencia con el carácter de la volatilidad de los precios y de las ayudas internas), y su desvinculación de cualquier requisito de prueba de daño⁶⁵.

La salvaguardia especial de precios permitiría al país reducir o suspender transitoriamente el margen de preferencia en las coyunturas de precios bajos, mediante la aplicación de derechos estabilizadores siempre que el precio de importación sea inferior a un nivel activador.

Las reglas para fijar los niveles de activación deberán quedar consignadas en el Tratado.

⁶⁴ Un análisis detallado de la legitimidad del SAFF ante la OMC se encuentra en: Anzola, Silvia y Yesid Castro. El Sistema Andino de Franjas de Precios ante la OMC y el ALCA. Sociedad de Agricultores de Colombia. Bogotá, septiembre 1 de 2002.

⁶⁵ En estos aspectos, la salvaguardia especial contenida en el Anexo IX del Tratado CAN-MERCOSUR no es un buen ejemplo a seguir por cuanto quedó sujeta a varias condiciones "ajenas" al mecanismo consagrado en la OMC. La aplicación de la salvaguardia especial no debería estar sujeta a ningún requisito distinto de verificar que el precio de importación es inferior al precio activador y que el monto del derecho estabilizador en ningún caso es superior a la diferencia observada entre esos dos precios.

La salvaguardia de precios constituye un sustituto inferior e imperfecto del SAFP para los productos no pertenecientes a ese sistema.

Una desventaja de la salvaguardia con respecto al SAFP es que los precios activadores y las reglas para fijar los derechos estabilizadores de la salvaguardia deberán ser negociados con los Estados Unidos, en tanto que las reglas del SAFP constituyen materia de política interna y Andina por tanto no sujeta a negociación con terceros. Otra diferencia fundamental entre los dos mecanismos es que los derechos adicionales del SAFP hacen parte del arancel NMF y podrían, al menos en teoría, aumentar hasta que el arancel total alcance el nivel consolidado en la OMC, en tanto que los derechos de la salvaguardia de precios sólo se aplican a la contraparte en el TLC y no pueden exceder el margen de preferencia.

En algunas situaciones de mercado es más procedente utilizar como indicador de inestabilidad los volúmenes de importación en vez del nivel de los precios⁶⁶

La Salvaguardia Especial Agropecuaria de la OMC contempla la posibilidad de aplicar derechos estabilizadores (o derechos adicionales) si el volumen de las importaciones de un año excede de un nivel de activación que varía según la participación de las importaciones en el consumo interno durante los tres años anteriores sobre los que se disponga de datos. El nivel de los derechos adicionales no puede exceder de un tercio del arancel NMF vigente⁶⁷

Una salvaguardia especial de cantidad en el marco del TLC permite al país que la invoca aplicar un derecho adicional al arancel preferencial hasta eliminar la preferencia, si las importaciones procedentes de la otra Parte crecen en más de un determinado porcentaje.

⁶⁶ Por ejemplo, debe tenerse en cuenta que la elasticidad de las importaciones a su costo es diferencial en los distintos bienes, y en algunos casos puede ser muy reducida para lograr remediar el daño que pueda estarse causando a la producción nacional.

⁶⁷ OMC. Acuerdo sobre la Agricultura. Artículo 5. En vista de que los países pueden fijar libremente su arancel hasta el nivel consolidado, se entiende que el derecho adicional permitido por la Salvaguardia Especial es aplicable cuando el arancel NMF más el derecho adicional excede el nivel consolidado.

En el Tratado CAN-MERCOSUR se pactó como nivel "disparador" una tasa de crecimiento de 20% (importaciones de los últimos 12 meses con respecto a las importaciones promedio anuales de los 36 meses anteriores a dichos doce meses). Como requisito de acceso se acordó que las importaciones procedentes de la Parte exportadora representen más del 20% de las importaciones totales del producto en cuestión.

Si se aplicaran estos mismos porcentajes al TLC con los Estados Unidos y con otros países del Hemisferio, la salvaguardia de cantidad terminaría siendo poco útil e inclusive dañina, porque podrían darse situaciones en las cuales las importaciones totales de un producto crecieran 20% en volumen sin que fuera posible aplicar dicha salvaguardia. En vista de las bajas tasas de crecimiento de la economía colombiana en los últimos años, resulta recomendable revisar estos parámetros en el TLC con los Estados Unidos.

7.5.3. Disparidad en los niveles de ayudas internas

Como se mencionó, en el caso de los productos pertenecientes al SAFF en general los derechos estabilizadores pueden ser suficientes para defender la producción nacional contra la disparidad observada en los últimos años en los niveles de ayudas internas de Colombia y los Estados Unidos, especialmente si se introducen las reformas recomendadas para adaptar el nivel de la franja a la duración promedio del ciclo de los precios del respectivo producto marcador.

Para los productos no pertenecientes al SAFF y afectados por ayudas diferenciales, el mecanismo de salvaguardia de precios puede también ser suficiente en la medida que el precio activador no coloque en seria desventaja a los productores nacionales.

Sin embargo, el monto de las ayudas estadounidenses podría aumentar en el futuro, especialmente si los precios internacionales bajan, razón por la cual es necesario consignar en el TLC un mecanismo de defensa preventivo, vinculado al nivel de las ayudas, en especial en los casos del azúcar, la leche, el tabaco y las carnes de bovino y pollo.

Como fórmula alternativa se recomienda considerar un tratamiento similar al incluido en el Tratado Canadá-Estados Unidos. Si esta fórmula fuese factible de concretar podría reevaluarse la situación el mecanismo de estabilización de precios y a la salvaguardia de precios, siempre y cuando su cobertura se amplíe para incluir a las oleaginosas y los productos recién mencionados.

7.5.4. Eliminación de los sistemas de admisión temporal para perfeccionamiento activo

La eliminación de los sistemas de admisión temporal para perfeccionamiento activo reviste gran importancia para que los Estados Unidos no exporte a Colombia productos transformados, basados en materias primas en que no es competitivo y puede importar de países con bajos costos y precios de exportación. Esta situación es particularmente importante en productos como la leche, en el que los Estados Unidos no es muy competitivo en la producción primaria, pero cuenta con una muy fuerte industria láctea que podría importar leche de Nueva Zelanda u otros orígenes -con base en los mencionados sistemas- sin costo alguno para procesarla y exportar derivados lácteos a Colombia. Algo similar ocurriría en el caso del azúcar, dado el diferencial existente entre el precio doméstico del azúcar en los Estados Unidos y el precio internacional.

7.5.5. Normas de propiedad intelectual

La negociación de los derechos de propiedad intelectual en el TLC con los Estados Unidos tendrá profundas implicaciones sobre el desarrollo y los avances del conocimiento en el país y, por ende, su crecimiento económico. También puede dar lugar a aumentos injustificados en el costo de bienes esenciales para la población más vulnerable del país a través de su efecto sobre los medicamentos y los agroquímicos, entre otros.

La normativa que se adopte en el TLC en materia de propiedad intelectual deberá respetar los compromisos asumidos en los Convenios Internacionales Multilaterales suscritos por el país, lo que no es óbice para que se pueda avanzar en esta temática en el marco de lo dispuesto en el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual de la OMC pues ello correspondería al espíritu de esta organización, en el seno de la cual se ha acordado proteger los derechos de propiedad intelectual.

- Colombia debe oponerse a la concesión de patentes sobre plantas y animales vivos, puesto que, de una parte, ellos existen en la naturaleza y, de otra, su patentamiento puede generar efectos negativos en el acceso, costo, reutilización e intercambio de semillas por parte de los agricultores. Además puede limitar el uso de productos que no merecen obtener una patente por encontrarse en el estado del arte. En alguna medida, la protección otorgada mediante este sistema puede afectar negativamente el costo de los alimentos y causar un mayor riesgo político, derivado de la dependencia para la obtención de permisos de comercialización o cultivo, lo que puede afectar la seguridad alimentaria. Por el contrario las normas de protección a través del sistema de derechos de obtentor evitan los anteriores riesgos y mantienen además la prerrogativa del fitomejorador. En este sentido, el país debe propugnar por respetar de manera integral la Decisión 345 de la Comunidad Andina y no permitir la sustitución de los conceptos de "novedad", "altura inventiva" y "aplicabilidad industrial" por los de "no evidente" y "útil". Así mismo, debe incluir de manera explícita en el texto del Tratado las excepciones a la patentabilidad contenidas en la Decisión 486.
- El otorgamiento de patentes al conocimiento asociado a las variedades vegetales debe ser permitido siempre que se cumpla con los criterios de novedad, nivel inventivo y aplicabilidad industrial, y con los postulados de los Artículos 7 y 8 de ADPIC, requeridos para garantizar que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual contribuya a la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y usuarios

de los conocimientos tecnológicos, así como en lo atinente a la obtención de una compensación justa y equitativa sobre los recursos y los conocimientos tradicionales asociados con los mismos. Es preciso reglamentar en el texto del TLC las obligaciones de los titulares de los derechos de propiedad intelectual.

- La salida y utilización de los recursos genéticos debe cumplir con los postulados establecidos en el Artículo 81 de la Constitución Política de Colombia. Así, es necesario mantener la soberanía sobre ellos, de acuerdo con la situación existente en materia de biodiversidad y asegurar a su vez un grado mínimo de bioseguridad, acorde con los disposiciones del CBD y del Protocolo de Cartagena.
- Es imprescindible enfrentar la negociación bajo un enfoque procompetitivo que evite la protección injustificada de los titulares de las patentes y permita, en consecuencia, la difusión y comercialización de los productos durante un tiempo justo. Para ello es preciso:
 - Preservar el término máximo de duración de las patentes de 20 años. No deben aceptarse extensiones de la misma, entre otros, a través de la compensación de los retrasos originados en los procedimientos de aprobación de la patente.
 - Evitar el otorgamiento de patentes de segundos usos, para la cual la prohibición debe quedar explícita en el texto del Tratado.
 - Se debe mantener la forma de protección del secreto empresarial y los datos de prueba consagradas en las Decisiones 486 y 436 de la Comunidad Andina.
 - Evitar en lo posible la inclusión en la agenda de las normas relativas a las importaciones paralelas, y de resultar ello inviable, oponerse radicalmente a permitir que se impida la libre comercialización internacional de los productos patentados.

7.5.6. Normativa de competencia

El Tratado con los Estados Unidos debe incluir una normativa de competencia, sin perjuicio de las modificaciones a las normas internas que debe realizarse para adecuarlas a las necesidades particulares del sector agropecuario. Así, es preciso:

- Introducir la cláusula general en la que se exprese el deber para cada una de las Partes de: (i) cooperar con la otra; (ii) adoptar medidas tendientes a proscribir las prácticas y conductas anticompetitivas; (iii) adoptar acciones apropiadas en relación con ese propósito y (iv) consultar con frecuencia la eficacia y efectividad de las medidas adoptadas por cada Parte.
- Establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre las agencias de las autoridades de cada país.
- Incluir normas o disposiciones que aseguren acciones positivas de las Partes para: (i) conferirse asistencia legal mutua y (ii) cooperar en los asuntos de notificación, consulta e intercambio de información, en relación con la aplicación de las leyes de competencia dentro de los territorios objeto del Tratado.
- Buscar una cláusula que permita a Colombia exceptuar de la aplicación de las normas de competencia a los carteles de exportación y las actividades de exportación de las comercializadoras internacionales, en la medida en que carezcan de posición dominante en los mercados de exportación.
- Incorporar la obligación de cooperación entre las autoridades responsables de la administración de las normas de competencia de los dos países, mediante la celebración de un acuerdo paralelo. Este acuerdo debe incluir por lo menos cláusulas en materia de: (i) definiciones; (ii) notificaciones; (iii) de cortesía positiva; (iv) de legislación vigente; (v) de cooperación en aplicación de la ley y en materias afines; (vi) de consultas; (vii) de cooperación técnica, de celebración de reuniones periódicas; (viii) de confidencialidad y (ix) del establecimiento de un grupo de trabajo sobre comercio y competencia.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

Biblioteca Agropecuaria
de Colombia - BAC



010100023510

- *"En nuestro medio, la fortaleza del sector agropecuario es la garantía de la destrucción definitiva de las drogas ilícitas. En consecuencia, la equidad con el sector agropecuario es un instrumento para derrotar el terrorismo financiado por la droga."*

"Invito a que en esta negociación incorporemos cláusulas innovativas garantes de la equidad con el sector agropecuario. Que en lugar de diferir estos temas a acuerdos futuros, todavía inciertos en el seno de la Organización Mundial de Comercio, nuestro avance sienta precedentes que puedan ser adoptados en esta organización."

ALVARO URIBE VELEZ
Presidente República de Colombia
Cartagena, Mayo 18 de 2004

- *En suma, en esencia de lo que trata toda negociación es de ceder parte del mercado interno a cambio de ganar parte del externo. Y la evaluación adecuada de sus resultados para el país se tiene que desprender fundamentalmente de la creación de nuevos empleos bien remunerados y estables, y de su impacto sobre la distribución de la riqueza y el equilibrio entre las regiones y sus diversas provincias rurales, más que de las cifras globales sobre crecimiento escueto del producto nacional y las exportaciones. Luego no se trata solamente de una simple suma aritmética, ni de un mero examen de tipo econométrico, sino también, y en grado superlativo, de un asunto del más alto contenido de justicia social.*

El peor de los mundos sería perder el mercado interno sin obtener nada del externo, lo cual bien podría acontecer si no tenemos claro y presente el interés nacional. Al fin y al cabo, como lo señala una vieja edición del diccionario de la Real Academia, negociar es "cambiar géneros o mercancías para aumentar el caudal... sacar de un asunto el provecho que se pueda, sin otra mira que el interés propio". Esto no debe causar preocupación, pues de seguro los negociadores de todos los países desarrollados no sólo piensan lo mismo, sino que actúan en concordancia.

CARLOS GUSTAVO CANO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural