

EL TLC Y EL SECTOR AGROPECUARIO

Irma Baquero Haeblerlin¹

Sin duda, el Tratado de Libre Comercio, TLC será definitivo para la conformación del sector agropecuario del país en las dos próximas décadas y la negociación será crucial para definir los sectores que se beneficiarán con la política del libre comercio y los sectores perdedores. Paralelamente, el gobierno debe ir definiendo la "agenda interna", concebida como la serie de inversiones, políticas y gestiones públicas y privadas necesarias para aprovechar las oportunidades abiertas con el TLC. Todavía no hay claridad acerca de lo que ocurrirá con los sectores perjudicados y sobre las políticas de reconversión.

Una manera de prever lo que sucederá con el sector agropecuario es

tratar de establecer la competitividad de los productos agropecuarios frente al comercio mundial. Es difícil plantear a la sociedad la necesidad de que el consumidor colombiano deba seguir subsidiando la falta de eficiencia de los productores agropecuarios. El análisis de competitividad compara los precios internacionales de importación con los costos de producción. En la Tabla 1 se aprecia el resultado de varios estudios.

Aunque hay gran variedad en los resultados, los cuales dependen de los supuestos implícitos y de los reales objetivos de los estudios, es claro que existe un gran sector de perdedores: los cereales (maíz, trigo, arroz, cebada, sorgo), las oleagino-

sas (soya) y el algodón. Así mismo, se identifica un importante grupo de posibles ganadores: frutas y hortalizas, mejoras sustanciales en las exportaciones tradicionales y nuevos renglones como carne, derivados lácteos, plátano y cacao.

Bienes Protegidos por los Países Desarrollados

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano Sanz señala, con razón, que el mercado mundial de productos agropecuarios no es un mercado de libre competencia; en realidad se trata de un mercado de excedentes cuya producción ha sido subsidiada por los países desarrollados. Watkins y Von Braun, direc-

Tabla 1. Posición competitiva de productos agropecuarios según diversos estudios.

Estudio	No competitivo	Moderadamente competitivo	Competitivo
IICA	Carnes y preparados, bebidas y tabaco.	Azúcar, café, cacao, aceites, productos lácteos, huevos, cereales y preparados.	Frutas y hortalizas.
Agrocadenas	Fibra de algodón, maíz, yuca, soya, trigo, arroz, cebada y sorgo.	Cacao, plátano.	Frutas, hortalizas, caña de azúcar, cacao, aceite, café, forestales (caucho), palma, papa, yuca, tabaco y algodón.
Balcázar 2003	Cereales, oleaginosas de grano y carne de cerdo.	Maíz amarillo (Meta), sorgo (Huila) y algodón (todas las regiones menos Cesar).	Palma, plátano, frutales, cacao, hortalizas, tubérculos para consumo directo, algodón (Valle, Meta, Huila y Córdoba).
Garay 2004	Maíz, yuca, soya, algodón, lácteos, arroz, aceite de palma y plátano.		
Ministerio de Comercio Exterior	Arroz, maíz, algodón, trigo y cebada, leche, azúcar, arroz, oleaginosas, carnes de bovino, pollo, trigo y maíz.		Café, banano y flores, frutas, hortalizas, cacao, azúcar, palma de aceite, tabaco, carne, lácteos, papaya, melón, legumbres, piña, mango, maracuyá y uchuva.

Fuente: Corpoica, Programa de Estudios Socioeconómicos.

1. Economista M. A., Dr. Sc. Economía Agrícola. Investigadora Programa de Estudios Socioeconómicos. Corpoica, C.I. Tibaitatá. E-mail: ibaquero@corpoica.org.co

tores del OXFAM y del Internacional Food Policy Research Institute, IFPRI, respectivamente, llaman la atención sobre el nivel de protección a la agricultura en los países desarrollados y cómo esta protección, en lugar de disminuir ha aumentado. Utilizando subsidios aceptados en la Organización Mundial del Comercio, OMC, generan una sobreproducción cuya exportación a precios por debajo del costo de producción, saca del mercado a productores eficientes de los países en desarrollo. "Los pobres del mundo subdesarrollado no deberían estar obligados a competir con las tesorías de los países desarrollados"

Ahora bien, OXFAM e IFPRI muestran que los subsidios a la producción agropecuaria en países desarrollados también están concentrados en unos pocos productos: algodón, maíz, arroz, azúcar refinada, arroz, oleaginosas, carne de pollo, cordero, res y ternera, leche, huevos y lana.

El gobierno de Estados Unidos ha sido enfático en afirmar que sólo negociará las ayudas internas en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Las conversaciones agrícolas fueron reanudadas recientemente, aunque no con el nivel de ambición que esperan los países en desarrollo, pues se concentra en la eliminación de subsidios a las exportaciones. Por su parte, Brasil interpuso dos demandas por dumping ante la OMC para algodón contra los Estados Unidos y la Unión Europea. Las demandas fueron resueltas a favor de Brasil en junio del presente año y se espera que Estados Unidos y la Unión Europea apelen.

Esta condena de la OMC a los Estados Unidos y a la Comunidad Económica Europea, traerá importantes consecuencias que no se deben despreciar. En efecto, si se confirma la sentencia después de la apelación, Estados Unidos deberá suspender

los subsidios o enfrentar las sanciones que le imponga Brasil y los países africanos afectados. De igual manera, se espera que más países interpongan demandas sobre otros productos, y por último, que se acelere la discusión del desmonte de las ayudas internas en el marco de la OMC. En estas circunstancias, se puede prever un mejoramiento en la competitividad de estos productos y la recuperación de mercados afectados por las ayudas internas de los países desarrollados.

Los apoyos en frontera en Colombia se concentran en algunos productos específicos: leche, carne de pollo, arroz, caña de azúcar, maíz, algodón y soya

Los Productos Directamente Afectados por el TLC

Cuando se establece un tratado de libre comercio se está negociando la eliminación de aranceles y la promoción del libre comercio entre países. En general, los países "protegen" la producción nacional mediante restricciones a las importaciones, las cuales pueden ser cuantitativas (contingentes o cuotas de importación), arancelarias,

que es un impuesto ad valorem (porcentaje sobre el precio), barreras sanitarias o de otro tipo. Cuando se imponen estas restricciones, el producto importado se encarece en términos relativos, el país importa menos, se produce más nacionalmente y el consumidor paga un precio superior. Así mismo, cuando hay libre comercio, el consumidor se beneficia porque compra más a precios más baratos. Si el productor nacional no puede producir al mismo precio que el importado, quiebra y debe dirigir su inversión hacia otros productos o servicios.

Un primer punto a analizar son los productos que están protegidos por medio de la política de aranceles o de restricciones a la importación, lo cual se puede observar en la Tabla 2.

En la Tabla 2 se aprecia cómo los apoyos en frontera en Colombia se concentran en algunos productos específicos: leche, carne de pollo, arroz, caña de azúcar, maíz, arroz blanco, algodón y soya. Se trata de los bienes agropecuarios comercializados en el mercado internacional, cuyo desempeño depende, en gran medida, de los mercados mundiales, sus fluctuaciones y del dumping que puedan hacer otros países.

Es claro que los otros productos no están protegidos y que la disminución de aranceles o la eliminación de las cuotas de importación no tienen por qué afectar de modo negativo al mercado nacional de los productos, salvo a través de la sustitución (soya -aceite de palma; carnes de los diversos tipos).

Por su parte, el estudio de Garay y Espinosa (2004) calcula las elasticidades precio de oferta de los productos agrícolas tanto de corto como de largo plazo (Tabla 3). Este cálculo es importante, pues está demostrado que en el sector agropecuario es mayor el tiempo de respuesta a las variaciones en precios, que en otros sectores de la economía.

Tabla 2. Resumen de apoyo en fronteras y ayudas internas en Colombia. Valores totales, promedio 2000-02.

Producto	Apoyo en frontera		Ayudas internas		ESP total	
	Millones US\$	%	Millones US\$	%	Millones US\$	%
Leche fresco	163	97.6	4	2.4	167	18
Carne de pollo	156	100	0	0.0	156	17
Arroz paddy	142	99.9	0	0.1	143	15
Caña de azúcar	63	99.9	0	0.1	63	7
Café	0	0	45	100.0	45	5
Maíz amarillo	44	99.8	0	0.2	44	5
Carne de res	28	85.2	5	14.8	32	3
Maíz blanco	21	99.9	0	0.1	21	2
Aceite crudo de palma	15	98.5	0	1.5	15	2
Algodón fibra	2	31.8	5	68.2	8	1
Banano de exportación	7	99.8	0	0.2	7	1
Soya	4	99.9	0	0.1	4	0
Trigo	2	100	0	0.0	2	0
Plátano de exportación	1	96.8	0	3.2	1	0
Flores	1	88.4	0	11.6	1	0
Cebada	0	100	0	0.0	0	0
Carne de cerdo	-4	n.a.	0	n.a.	-4	n.a.
Subtotal	646	91.5	60	8.5	706	75
Otros productos (Expansión)	236	98.9	3	1.1	239	25
Total	882	93.4	6.6	6.6	945	100

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OECD, PSE/CSE Database 2003. Citado por Garay y Espinosa 2004.

Distribución del ESP entre apoyo en frontera y ayudas internas (Promedio 2000-02).

Los resultados de esta simulación muestran una alta sensibilidad de los productos plátano, arroz, aceite de palma, maíz y caña de azúcar, con graves repercusiones en la generación de empleo. El análisis también podría aplicarse al revés, identificando los sectores que más crecerían en caso de ocurrir un cambio favorable en los precios, debido a un mejor acceso a los mercados de Estados Unidos para plátano, banano o caña de azúcar.

Las Negociaciones

El gobierno y el sector privado han identificado los sectores perdedores y la sensibilidad de los cultivos a los cambios en los precios, advirtiéndose que la eliminación de aranceles no será inmediata, y que, así mismo, Colombia incluyó en las negociaciones la siguiente cláusula:

“La definición y aplicación del programa de liberación y las demás condiciones de acceso están condicionadas a la existencia y aplicación de herramientas que tengan en cuenta las sensibilidades y que corrijan las distorsiones en el comercio de productos agropecuarios generadas por las ayudas internas y los patrones de consumo, lo mismo que de la respuesta de los Estados Unidos a las solicitudes presentadas por Colombia”. Esta cláusula garantizaría el uso de una

Tabla 3. Efecto en el área de la reducción de un 30% en el precio de productos seleccionados.

Producto	Elasticidad precio de oferta (área)	Cambio porcentual en área	Producto	Elasticidad precio de oferta (área)	Cambio porcentual en área
Plátano	1.48	-44	Papa	0.47	-14
Arroz cáscara	0.94	-28	Banano exportación	1.78	-53
Aceite de palma	2.26	-38	Algodón	1.60	-48
Maíz total	0.51	-15	Sorgo	0.95	-28
Maíz blanco	0.44	-13	Frijol	0.51	-15
Caña de azúcar	0.85	-25	Soya	2.16	-65
Trigo	5.01	-150	Tabaco negro	0.55	-16

Fuente: Garay y Espinosa, 2004.

protección en frontera en el caso de que Estados Unidos no disminuya las ayudas internas.

Debe resaltarse que aún cuando se están solicitando plazos largos, en algún momento los sectores afectados deberán enfrentar la competencia internacional, y se hace evidente que no hay claridad sobre cuáles serán las políticas de reconversión, si se pretendiera fortalecer algunos nichos competitivos, se incentivará el cambio tecnológico o se sustituirán los cultivos por otras actividades más rentables. Por otra parte, tampoco es claro quién financiará el fondo de reconversión, ni sus énfasis en tecnología o adecuación de tierras.

Los Productos Ganadores

Se han identificado unos sectores ganadores con el TLC: las exportaciones tradicionales, las nuevas como frutas, hortalizas, carne de bovino y derivados lácteos. El gobierno, junto con el sector privado, ha definido una lista para mejorar el acceso de los productos colombianos a los Estados Unidos. En efecto, en la actualidad está vigente la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas, ATPDEA, que disminuye a cero la mayor parte de los aranceles para productos agropecuarios.

No obstante lo anterior, el acceso a un país no está restringido sólo por los aranceles, sino por barreras sanitarias y otras (etiquetados, trámites, denominación de origen) que limitan la entrada al mercado norteamericano. Es el caso de la carne vacuna, para la cual se negocia con el TLC la declaratoria de la Costa Atlántica como libre de aftosa, el establecimiento de una auditoría, el registro de fincas para exportación y los requisitos para denominación de origen.

El gobierno conoce los requisitos para mejorar el acceso a los Estados Unidos

Se han identificado unos sectores ganadores con el TLC: las exportaciones tradicionales, frutas, hortalizas, carne de bovino y derivados lácteos

de los siguientes productos colombianos azúcar, bioetanol y biodiesel, carne de bovino, leche y derivados lácteos, frutas tropicales, pulpas y demás preparados, recursos marinos, acuicultura y pesca ornamental, hortalizas frescas y preparadas, plantas medicinales y sus derivados y plantas vivas.

Ahora bien, tanto el gobierno como el sector privado saben que es posible un crecimiento a partir de estos productos, lo cual podría conducir al desarrollo agropecuario del país. Sin embargo, no existe la misma claridad en el gobierno sobre las políticas que permitan concretar estas ventajas comparativas, en particular las infraestructuras de acopio, transporte y distribución, la homologación de normas sanitarias y la simplificación de los trámites.

En resumen, en el sector agropecuario hay sectores ganadores y perdedores, y el gobierno ha hecho una excelente labor de estudio de esta problemática y de sus efectos y ha logrado trabajar con el sector privado en la búsqueda de objetivos de la negociación. Esto quiere decir que se ha preparado bien para la negociación pero que se requiere una urgente definición y la puesta en marcha de las políticas y acuerdos tanto para aprovechar oportunidades como para mitigar

los efectos negativos del TLC. El gobierno se preparó para la negociación, ahora debe hacerlo para "concretar" este nuevo motor de desarrollo.

Referencias Bibliográficas

Cano, C. G. 2003. El agro de cara al TLC. Intervención en el acto de inauguración del XXXII Congreso Agrario Nacional, noviembre 27 de 2003. www.minagricultura.gov.com

Balcázar, A.; Orozco, M. L.; Samacá, H. 2003. Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia. Bogotá. Banco Mundial. 180 p.

Botero, J. E. 2004. Las negociaciones comerciales. Ponencia en el Foro sobre el Tratado de Libre Comercio, abril 29 de 2004. www.portafolio.com.co

Garay, L. J.; Espinosa Fenwarth, A. 2004. Borrador de avance preliminar sobre los estudios preparatorios para la negociación con Estados Unidos. Bogotá, Minagricultura. 93 p.

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (San José, Costa Rica). 2003. Situación y perspectivas de la vida rural en las Américas, San José, IICA. 36 p.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Bogotá, Colombia). 2003. Agrocadenas; fichas de competitividad por productos. Bogotá, Minagricultura. 24 p.

Oxfam. 2003. United States dumping on world agriculture. Oxfam. 32 p. <http://www.tradeobservatory.org/library/uploadedfile/showfile.cfm?>

Watkins, Kevin (Oxfam) y Joachim von Braun. 2003. Reporte Anual del IFPRI 2002 – 2003. Ya es hora de dejar de hacer "dumping" a los pobres del mundo. www.ifpri.org.com □