

# Elementos para la negociación del sector agropecuario en el TLC

## Elements for the Negotiation of the Agricultural Sector in the FTA

Andrés Espinosa <sup>1</sup>



### Resumen

En esta presentación se analizan las dos perspectivas del Tratado de Libre Comercio (TLC): la comercial y la política. El autor responde a diversos interrogantes sobre cómo Colombia y su equipo negociador adelanta la negociación frente a Estados Unidos, en compañía de Ecuador y Perú. Los postulados del gobierno, los principios de negociación, los objetivos centrales y específicos, los contextos en que se adelanta la negociación, las ayudas internas de Estados Unidos a sus productores, la franja de precios y los beneficios y costos sociales son algunos de los aspectos que aborda el coordinador del Ministerio de Agricultura en la negociación. Y como bien decía el propio presidente Uribe: “En Colombia una agricultura débil equivale a un terrorismo fuerte”, de ahí que este tema sea de vital importancia para el futuro del agro colombiano.

### Summary

This presentation analyses the Free Trade Agreement (FTA) from the commercial and political perspective. The author answers various questions on how Colombia and its negotiating team, together with Ecuador and Peru, are conducting the negotiations with the United States. Government proposals, negotiation principles, core and specific objectives, negotiation context, United States' subsidies to its producers, price bands, and social costs and benefits are some of the aspects addressed by the Agriculture Ministry Coordinator in the negotiation. This matter is of vital importance for the future of the Colombian agriculture because, as president Uribe said: “In Colombia, a weak agriculture means strong terrorism.”

### Palabras Clave

TLC Colombia - EU, Negociación, Sector agrícola, Comercio exterior.

<sup>1</sup> Economista de la Universidad de los Andes, master en Parckblec Economics del College de Londres en Gran Bretaña. Ha sido miembro de las soluciones de diferencias, presidente del comité de subsidios del CATT, negociador por Colombia en la agricultura acceso al mercado de reglas de la ronda Uruguay en Ginebra y consejero comercial. Es miembro del equipo negociador y coordinador para el TLC por el Ministerio de Agricultura y también negoció el Mercosur por Colombia.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) como negociación tiene dos elementos centrales: el comercial y el político.

En marzo de 2002 el Congreso de Estados Unidos en uno de sus reportes anuales le recomendaba al Ejecutivo americano, en este caso al representante comercial, que dedicara sus negociaciones más a lo bilateral que a lo multilateral, pues ese país desde 1947 con la creación del GATT funcionó siempre más en el terreno multilateral. Lo mismo ocurrió desde 1994 cuando se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) con la firma del tratado de Marrakech exactamente hace diez años. Otros países optaban más por lo bilateral pero en el 2002 entendieron la importancia de cambiar de un terreno al otro y eso es lo que ha venido ocurriendo en los últimos dos años.

Otro hecho importante tiene que ver con la promulgación de la ley comercial de agosto de 2002 donde están las reglas de juego de la negociación, y si se quiere entender como funciona Estados Unidos sería recomendable una mirada a esa obra maestra de objetivos y limitaciones en las negociaciones comerciales.

Ahí están precisamente delineados los fundamentos de lo que busca Estados Unidos, qué puede hacer, que no puede hacer, qué puede negociar y especialmente qué es lo que no puede negociar.

Estados Unidos ha cambiado en particular después de los acontecimientos del 11 de septiembre en cuanto a su política, pero en esta legislación cambió la forma cómo ese país aborda el tema comercial.

Por primera vez en agosto de 2002 y desde entonces posiblemente para los próximos años o décadas Estados Unidos convirtió la agenda comercial en una agenda de seguridad nacional, es decir, lo comercial se convierte a

partir de esa fecha en parte de su seguridad nacional. De esta forma las negociaciones internacionales bilaterales o multilaterales son parte del acervo de la política de seguridad nacional de ese país. Ese es un aspecto esencial para poder enfrentarse en la mesa de negociación y confirmar que estas negociaciones no son sólo comerciales sino también políticas.

La agricultura, por su parte, se constituye en otro elemento importante para la negociación del TLC, tema que se presenta en esta exposición.

Tal y como lo ha dicho el Presidente Bush resulta que el corazón de las negociaciones en agricultura son el acceso al mercado de los países como Colombia. Sin duda, puede ser un país pequeño al lado de Estados Unidos, pero en materia de negocios agrícolas es el segundo mercado más importante para ese país después de México en el contexto del hemisferio occidental. Es decir, que en el seno de la negociación del TLC hay un interés mutuo por parte de las dos naciones.

### Los postulados del Presidente

El Presidente Uribe enmarca las negociaciones en el orden político en tres frases que son esenciales para comprender hacia dónde van las negociaciones.

Los tres postulados son:

- El TLC se debe mirar "con un gran sentido práctico, sin prevenciones ideológicas", a fin de lograr tratados "absolutamente equitativos".
- "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

Por primera vez en agosto de 2002 y desde entonces posiblemente para los próximos años o décadas Estados Unidos convirtió la agenda comercial en una agenda de seguridad nacional, es decir, lo comercial se convierte a partir de esa fecha en parte de su seguridad nacional

tema regional, para que este acuerdo se suscriba con la certeza de que va a beneficiar a la nación como un todo".

Y esos postulados están acompañados de las siguientes consideraciones:

- "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, sino se deben 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 periodos de desgravación.

Asimismo el Presidente insiste en que la negociación del TLC debe estar acompañada de los siguientes fundamentos:

- La equidad permite encontrar normas diferentes para igualar a los desiguales.
- Con equidad la integración económica será más sólida cada día.
- La equidad en el tratamiento del sector agropecuario y de la agroindustria es el elemento de credibilidad del TLC.

Éstos son pues los fundamentos centrales que deben tener en cuenta en el orden político los negociadores internacionales. Y se insiste en el tema político porque hay economía política detrás de las negociaciones del TLC y sus elementos son entre otros: la corresponsabilidad en la lucha contra las drogas y el terrorismo, que por supuesto está ligado al Plan Colombia, que vence a finales de 2006. Y en ese sentido Colombia es definitiva-

mente un aliado estratégico en el hemisferio y, en especial, en América Latina.

Los otros elementos se refieren a que el sector agrícola desde cualquier perspectiva es especial por cuanto implica la lucha entre los cultivos lícitos e ilícitos y, a su vez, es un sector estratégico, por cuanto está en juego la pobreza rural y la política de convivencia. Cerca de 49% de la población campesina se encuentra en situación de pobreza rural y 83% de ella vive en esta situación.

### Principios de la negociación

En cualquier negociación internacional se deben tener en consideración los principios que la guían y para el caso del TLC éstos son:

- Cumplir con el mandato constitucional de "equidad, convivencia nacional y reciprocidad". Es decir el TLC tiene que ser equitativo tanto como país, como país de región eso es Colombia, de tal manera que el Tratado le debe convenir al país y ser recíproco a favor de las dos partes.
- Tratamiento *asimétrico* a favor de Colombia por definición y por las circunstancias políticas mencionadas y aquí es donde cabe en buena parte el Fondo de Reversión, como un mecanismo de mejora de la competitividad requerido y necesario para poder enfrentar los nuevos niveles de competencia que se vienen con el TLC.
- Equidad en las condiciones de competencia de tal forma que se puedan tener mecanismos de compensación para corregir las distorsiones en el mercado internacional agrícola que afectan a la cabeza del león agropecuario y en particular al sector de oleaginosas, como por ejemplo, franjas de precios para estabilización, y salva-

"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"

guardia especial para compensación en ausencia de otros mecanismos.

- Adecuado balance de los intereses de Colombia y Estados Unidos entre distintas áreas temáticas del Tratado, aparte de la negociación arancelaria de acceso, por ejemplo, la propiedad intelectual vs las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- El sector rural debe ser un *ganador neto* de la negociación por razones de diversa índole: geopolítica, social, económica y por la naturaleza misma de la negociación. Dentro de este principio se es respetuoso de las normas inherentes al sistema multilateral de comercio y tanto Colombia como Estados Unidos tienen una obligación de estricto cumplimiento.
- Respeto de los compromisos suscritos por los países en el seno de la OMC y en otros foros internacionales sobre disciplinas diferentes a las comerciales, por ejemplo, el Convenio de la biodiversidad y el Protocolo de Cartagena sobre recursos genéticos.
- Trato preferencial a favor de Colombia frente a los acuerdos de libre comercio suscritos por Estados Unidos con otros países. Y en este sentido es válido aclarar que no existe un único modelo de TLC sino nueve, que son los mismos nueve que ha negociado y ha suscrito o promulgado ese país.

Hay pues diferentes modelos y cada uno opera de acuerdo con su necesidad y tiempo. Esa diversidad se expresa en períodos de tiempo: diez años como con Jordania, doce como con Chile, quince como con Nafta, veinte como con Cafta y veinticinco como Marruecos, entre otros muchos. En términos de salvaguardias las hay de precios y de cantidades, conjuntas, individuales y de período de transición.

Lo mismo sucede con el caso de las exclusiones como las de azúcar con Australia, leche con Cafta que exige compensaciones o en el TLC de Chile donde de alguna forma se excluyó el azúcar de manera muy elegante, porque se hizo una redacción impecable en la que ese producto no está considerado en la negociación bilateral entre ese país y Estados Unidos.

La cebolla y la papa no son parte del TLC con Costa Rica y el maíz blanco con Cafta, pero al terminar el período de grabación no hay libre comercio entre los dos países. En el caso de Jordania se eliminan las posibilidades de grabaciones en licores y tabaco, es decir, como resultado de la negociación también hay exclusiones, como ocurrió en Nafta que no incluye la industria avícola ni la láctea.

Se busca un modelo propio de negociación para Colombia y los países andinos, un traje que nos convenga precisamente al tenor de lo que dice la Constitución, y esa conveniencia nacional es el norte que guiará estas negociaciones.

### Objetivos del TLC

Hay dos tipos de objetivos centrales de un TLC de esta naturaleza: unos centrales y otros específicos.

#### Objetivos centrales

- Consecución del más amplio acceso de los productos del sector agropecuario al mercado de Estados Unidos, libre de barreras arancelarias y no arancelarias.
- Mantenimiento de instrumentos de defensa y estabilización de los ingresos de los productores colombianos. Una característica del mercado agrícola mundial es que los precios no reflejan las condiciones del mercado, por eso se requieren de estos mecanismos de estabilización.

El sector rural debe ser un *ganador neto* de la negociación por razones de diversa índole: geopolítica, social, económica y por la naturaleza misma de la negociación

### Objetivos específicos

- Mantenimiento de la Ley de promoción comercial andina y erradicación de drogas (ATPDEA) al igual que el tratamiento que le otorgó dicho país a los países centroamericanos con respecto al CBI.
- Eliminación total de los aranceles en Estados Unidos en el menor tiempo posible para los productos de interés para el agro colombiano.
- Eliminación de las barreras no arancelarias, tales como cuotas residuales de importación, licencias de importación restrictivas, cuotas estacionales, limitaciones de modo de transporte y puertos de entrada a Estados Unidos.
- Eliminación de las subvenciones a las exportaciones incluyendo la introducción de disciplinas para eliminar el componente de subsidio implícito en los créditos, garantías de crédito y seguros de crédito a la exportación. Por supuesto acceso en temas como carnes, lácteos, frutas y hortalizas sin una solución al tema sanitario y fitosanitario no posible, por ello se requiere de homologación y equivalencias para que esto sea una realidad.
- Establecimiento de un mecanismo expedito de equivalencias, reconocimiento mutuo y resolución de conflictos en temas sanitarios, y de un tratamiento especial con el apoyo a Colombia para la adopción de acciones necesarias en el cumplimiento de normas y estándares sanitarios.
- Mantenimiento de un mecanismo de estabilización del costo de las importaciones en Colombia para los bienes sensibles, por ejemplo, el Sistema andino de franja de precios.
- Establecimiento de una salvaguardia especial agropecuaria de precios

y cantidad, de aplicación automática, sin prueba de daño, con vigencia permanente, de forma tal que los productos sensibles que no estén cubiertos por las franjas de precios tengan oportunidad de defenderse en aquella jungla que es el mercado agrícola mundial.

- Apoyo financiero estadounidense para crear un Fondo de reconversión y compensación.

### Realidades para la negociación

En cuanto a los escenarios reales para poder negociar con Estados Unidos y hacerlo de igual a igual se tienen que poner las cartas sobre la mesa. Con tal propósito, el Ministerio de Agricultura ha estimado las transferencias en los productos agropecuarios para el período 2000-2002.

Esta metodología se deriva de la utilizada por la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD), y solamente hay dos esquemas, o se utiliza la de los países desarrollados más México que es parte de este grupo, o la adelantada en la ronda de Uruguay por parte de la OMC. Pero esta última no es viable porque infortunadamente Estados Unidos se ha negado a cumplir con sus compromisos en la OMC y no notifica cuál es el nivel de ayudas y de subsidios de 1999, todo esto con un propósito sencillo, evitar caer en la contradicción de ser inconsistentes con la OMC, como lo son las ayudas internas de Estados Unidos.

### Transferencias a los productores colombianos en Colombia

Con tal propósito se hicieron los cálculos correspondientes a lo que se conoce como el estimativo de subsidios al productor (ESP), para el período 2000-2002, con tres componentes básicos: apoyo en frontera, ayudas internas por productos y ayudas en servicios generales.

**Tabla 1** Transferencias a los productores agropecuarios en Colombia. Promedio periodo 2000-2002.

Tipo de transferencia	Millones de dólares (US\$)	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%
<b>Total transferencias al sector</b>	<b>1.143</b>	<b>100</b>		<b>11</b>

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

**Tabla 2** Resumen de apoyo en frontera y ayudas internas específicas por producto en Colombia. Valores totales promedio periodo 2000-2002.

Producto	Composición del ESP del producto		
	Apoyo en Frontera (%)	Ayudas internas (%)	ESP (%)
Leche fresca	98	2	100
Carne de pollo	100	0	100
Arroz <i>paddy</i>	100	0	100
Caña de azúcar	100	0	100
Café	0	100	100
Maíz amarillo	100	0	100
Carne de res	85	15	100
Maíz blanco	100	0	100
Aceite de palma crudo	99	1	100
Algodón fibra	32	68	100
Banano de exportación	100	0	100
Soya	100	0	100
Trigo	100	0	100
Plátano de exportación	97	3	100
Flores	88	12	100
Cebada	100	0	100
Carne de cerdo	100	0	100
<b>Subtotal 17 productos</b>	<b>92</b>	<b>8</b>	<b>100</b>
Otros productos (expansión1)	99	1	100
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

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.

colombiana está en frontera, quedando muy poca ayuda interna con excepción de los productos mencionados.

- *Apoyo en frontera.* Son en esencia los aranceles y los subsidios a las exportaciones y las ayudas internas que en el caso colombiano corresponden al apoyo gubernamental a la caficultura (AGC), y a los sectores algodonero y de carnes. Este rubro cuenta con 77% de ayuda por concepto de la distribución de las transferencias totales. Y esto resulta importante por cuanto Estados Unidos claramente ha dicho que sólo se negocian los apoyos en frontera y no las ayudas internas.
- *Ayudas en servicios generales.* En el caso colombiano son el presupuesto del Ministerio de Agricultura y entidades vinculadas, por un monto cercano a los 1.143 millones de dólares que equivale al 11% del producto interno bruto agropecuario (Tabla 1).
- *Ayudas internas por producto.* Corresponde al estimativo del subsidio del productor (Tabla 2) de acuerdo con la metodología utilizada por la OECD para un grupo representativo de la agricultura colombiana. Se puede observar que con excepción del café, algodón y algo en flores, prácticamente la totalidad del apoyo a la agricultura

**Tabla 3** Transferencias a los productores agropecuarios en los Estados Unidos. Promedio periodo 2000-2002

Tipo de transferencia	Millones de dólares	Distribución porcentual (%)	Participación en el Valor Bruto en la Producción Agropecuaria (%)	Participación en el PIB agropecuario (%)
Cifras OECD <sup>1</sup>				
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
Sensibilidad 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 consulto.

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.

#### Estimativos Estados Unidos: ayudas internas y subsidios

El ESP de ese país al productor por concepto de los tres rubros (apoyo en frontera, ayudas internas por producto y ayudas en servicios generales) corresponde a 75 mil millones de dólares, lo que equivale al 54% del PIB agrícola, cuando en Colombia corresponde sólo al 11% del PIB (Tabla 3).

En los rubros discriminados se observa que en ayudas internas para el período 2000 - 2002 se destinaron 30 mil millones de dólares y en mayo de 2002, el Congreso de Estados Unidos apoyó la ley agrícola 2002-2007 e incrementó entre 70 y 80% los niveles de subsidio interno o ayuda interna para la agricultura de ese país. Uno de los misterios de estas negociaciones son las cifras de agricultura sobre subsidios pues por lo general tienen una demora de seis a siete meses para poderse conocer.

Si bajan los precios como lo estiman de alguna forma inclusive el Departamento Agrícola de Estados Unidos, los subsidios pueden pasar de 180 mil millones de dólares en ese período a 240 mil millones de dólares. De ahí que para los próximos meses se puede esperar un aumento de los subsidios agrícolas, además porque están hechos para contrarrestar las caídas en los precios internacionales.

¿Qué ocurre en este caso? Resulta que la política agrícola de Estados Unidos es eminentemente contracíclica y en especial a partir de 2002, porque incorpora los pagos contracíclicos que se suman a los pagos directos contemplados en el presupuesto anual del Departamento de Agricultura, que en esencia funciona de la siguiente manera:

Cuando los precios son muy altos, los subsidios son más bajos, pero los ciclos son una realidad y cuando caen

los precios internacionales por las razones que sean, como ser empujados por las mismas políticas de Estados Unidos sobre Europa o cualquier circunstancia internacional los subsidios se disparan.

Ayudas internas por producto. Tiene que ver con aranceles, subsidios a las exportaciones y ayudas internas, básicamente pagos directos y pagos contra cíclicos. Las carnes de pollo, de oveja y otros productos similares, el azúcar, la leche fresca, el algodón, la caña y la remolacha azucarera, tienen poca ayuda interna y más apoyo en frontera. El resto de los productos tienen esencialmente ayuda interna, que es factor de distorsión de los precios internacionales (Tabla 4).

Además tiene un costo de producción que no es competitivo y que es

superior al precio internacional en dólares por tonelada, entonces para seguir produciendo y vendiendo compete con subsidios.

Mientras Colombia sí negocia los apoyos en frontera y eliminaría en un caso hipotético sus aranceles y subsidios a la exportación en cerca de 70% del apoyo a la agricultura, Estados Unidos lo haría apenas en 23%. Esto significa que al final de la negociación Estados Unidos quedaría totalmente armado con 77% de sus ayudas internas intactas, con una capacidad financiera sin límite para seguir produciendo excedentes, ganando participaciones cada vez mayores en el mercado internacional, elemento esencial para comprender cómo negocia ese país (Tabla 5). Entonces hay una situación de desequilibrio que no le conviene a Colombia.

**Tabla 4** Resumen de apoyo en frontera y ayudas internas en los Estados Unidos. (Valores totales – Promedio periodo 2000-2002)

Producto	Apoyo en Frontera		Ayudas Internas		ESP	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
	US\$		US\$		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 <i>paddy</i>	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	2.006	93	2.156	5
<b>Subtotal</b>	10.869	34	21.214	66	32.083	68
Otros productos (expansión)	5.761	39	9.128	61	14.889	32
<b>Total</b>	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.

**Tabla 5** Transferencias a los productores agropecuarios en Estados Unidos y en Colombia. (Promedio periodo 2000-2002)

Tipo de Transferencia	Transferencias como % del valor bruto de la Producción Agropecuaria		Transferencias como % del PIB		Millones de dolares		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	16	0	22	1	30.342	62	43	5
B. Ayudas en Servicios generales	12	1	17	2	24.297	199	34	17
Total transferencias	36	8	51	11	71.269	1.143	100	100

Fuente: OECD y cálculos del equipo consultor.

En los análisis que se hicieron para el Ministerio de Agricultura se encontró que casualmente el sistema de subsidios de la política agropecuaria de Estados Unidos tiene prácticamente los mismos objetivos de las franjas de precios, de alguna forma protegen y de otra también estabilizan los precios, esto ocurre porque las franjas de precios son por naturaleza anticíclicas: si los precios suben los aranceles correctivos de la misma franja pueden llegar como ocurre hoy en día en muchos marcadores a la franja a cero.

En el caso de Estados Unidos los subsidios no bajan a cero pero sí se disminuyen con precios altos, pero cuando los precios bajan ocurre lo contrario: los subsidios se disparan de la misma manera como las franjas de precios empiezan a operar hasta llegar naturalmente al techo consolidado de la OMC, es decir, franjas y el sistema de ayudas internas representado por el estimativo del subsidio del productor de Estados Unidos trabajan de manera similar, el uno con plata y el otro con aranceles.

#### La franja de precios

En la Tabla 6 se mide la importancia del SAFP. Cuando se hace el balance de una negociación es necesario también estimar cuál va a ser el excedente, ya sea del productor, o del consumidor o una mezcla de los dos.

Del SAFP dependen los ingresos de los productores en cerca de 50,8%, los ingresos laborales de los agricultores en 27,6%, del empleo 26,6% del área cosechada por supuesto sin agricultura 13,4% y en suma el excedente del productor de 18,8%.

Por su parte el excedente del consumidor es la prueba ácida de toda negociación pues muestra un desequilibrio enorme en la negociación, porque en esencia los productos de exportación de Colombia, cerca del 43% tienen ya cero arancel favorecido, como café, banano, langostinos y langostas, y si se le suman las flores se llega al 83%. Por concepto de exportaciones se reciben cerca de 1.200 millones de dólares, con una balanza favorable de unos 596 millones de dólares, pero con una

**Tabla 6** Comparación de los efectos estabilización y protección del ESP en Estados Unidos y del SAFP en Colombia. Promedio periodo 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 de soya crudo	-	-	32	25
Aceite de palma crudo	-	-	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) SGAN 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 de protección se calcula con la siguiente fórmula: Efecto protección = (ingreso del productor / precio internacional) - 1.

excesiva concentración en los productos más tradicionales y con poca diversificación.

Para Colombia 43% del comercio no se beneficia del TLC (cero arancel consolidado en la OMC). En consecuencia para el país la esencia de la negociación del TLC es acceso al mercado de Estados Unidos y se debe buscar la eliminación de las medidas no arancelarias, porque hay productos competitivos del agro que no han podido tener acceso a los mercados de ese país o peor aún que están en retirada, como el caso del atún, de la aleta amarilla y las frambuesas que prácticamente han desaparecido. Ha habido problemas para nuestras exportaciones a ese país, debido a problemas de barreras sanitarias o

fitosanitarias, medidas no arancelarias, barreras técnicas, organizaciones de mercado, o ya sea de barreras comerciales impuestas por el sector privado que compite con el nuestro.

De ahí que resulte muy necesario mantener un mecanismo que corrija las distorsiones de los precios internacionales, ese es y debe ser el objetivo de la negociación para Colombia. Para Estados Unidos es más cómoda la negociación, porque 76% del comercio de sus doce productos básicamente cereales está cubierto por las franjas de precios. De ahí que para ellos la negociación del TLC es más de acceso a mercados y es arancelario. El único cambio que se ha visto en la actitud de Estados Unidos se encuentra en el documento de abril 7 de 2004 sobre

**Tabla 7** Aproximación a los beneficios y costos sociales del TLC en el sector agroalimentario (1)

Agentes económicos cuyos ingresos no se afectan	Con transmisión plena de precios		Con transmisión parcial (50%) de precios	
	TLC con arancel	TLC con derechos adicionales SAFF	TLC con arancel	TLC con derechos adicionales SAFF
	cero %	%	cero %	%
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 agrícola	-7	-1	-7	-1
Cambio total con efecto de desempleo	-16	10	-25	1

(1) Cobertura: nueve 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.

barreras no arancelarias del Departamento de Comercio que se publica todos los años.

Cada año ese país hace un documento de todos los países del mundo que comercian con esta nación del norte donde están todas las medidas arancelarias, y allí por vez primera Estados Unidos acepta un cambio de posición de los últimos diez años, al cambiar de eliminación a reducción de las franjas de precios, sin embargo, consideran la negociación eminentemente arancelaria.

### Beneficios y costos sociales

En la Tabla 7 se muestra cuál es el excedente para el productor, el consumidor y los contribuyentes, a modo de aproximación a los beneficios y costos sociales del TLC en el sector agroalimentario.

Para elaborar este estudio fue necesario examinar todas las cadenas productivas relevantes para el país y determinar los respectivos modelos. Si las importaciones bajan de precio el consumidor gana, pero debido a las imperfecciones del mercado y a las condiciones monopolísticas o monosónicas en Colombia no hay una

transmisión de precios en las cadenas productivas y alguien se queda con la ganancia. Tal vez con excepción de la cadena del pollo.

Por ello no es cierto que en Colombia al abaratare las importaciones ante menores aranceles bajen los precios internos y el consumidor tenga mejores opciones. Cuando no hay un mecanismo de protección frente a los precios internacionales, se produce una pérdida de 9% del excedente combinado del productor, del consumidor y de los contribuyentes.

Según el mismo estudio el excedente agrícola es negativo en 22%, si no hay un mecanismo de protección frente a las distorsiones inherentes en los precios internacionales.

Todo lo anterior conduce a la conclusión de que las negociaciones del TLC son las negociaciones del siglo, no habrá otras en los próximos años y el gobierno y su equipo de negociadores se han preparado para enfrentar ese desafío y se está también dispuesto a adelantar procesos de concertación con el sector privado, el Congreso y representantes de la sociedad civil. Se trata de negociar un TLC que sea equitativo, que le venga al país y que sea recíproco.