



El Agro y los Acuerdos de Libre Comercio

Recordando

El año 2011 despertó de nuevo el interés en el ámbito nacional, referida exclusivamente en nuestro medio al tratado de libre comercio suscrito por Colombia con los Estados Unidos, como si el universo girara únicamente en torno al mencionado país y la suerte y subsistencia de Colombia dependiera de dicho acuerdo comercial.

El revuelo sobre el Acuerdo con Estados Unidos se originó nuevamente a raíz de la aprobación del mismo por parte del Congreso estadounidense, con lo cual los medios y toda suerte de entidades, consultores, “opinadores de oficio” y otros especímenes se dieron a la tarea de atizar, por llamarlo de alguna manera, el discurso sobre las bondades del tratado, los retos y demás, avalando aquello de que nuestro país se caracteriza por el exceso de prosa, en síntesis, se habla mucho y se hace poco...

Lo importante del tema, más que los resultados comerciales o los juicios de valor sobre los retos y todo aquello que el país debe hacer o no hacer, es que el resurgir del TLC en el 2011 permite dar un vistazo a las condiciones del país, analizar dentro de un contexto amplio y menos cortoplacista la política comercial nacional y tratar de ver con claridad, dentro de la actividad agropecuaria en particular, hacia dónde deben orientarse los esfuerzos en materia productiva y comercial, tema que se desarrollará en los siguientes párrafos.

Obnubilados por el rótulo del TLC con Estados Unidos, muchos parecen olvidar que la política comercial colombiana, por lo menos en lo que respecta al sector agropecuario, se ha ido tejiendo por parte del Ministerio de Agricultura, de la SAC y sus afiliados y de otros gremios de la producción agropecuaria desde hace más de 20 años, cuando se anunció la unilateral “apertura económica” de principio de la década de los años 90, cuando la característica del manejo comercial del país fue y sigue siendo, la improvisación motivada por el deseo de contar con un relacionamiento comercial de libre mercado a cualquier costo, sin importar si el país recibe beneficios por entregar su mercado a las exportaciones extranjeras.

Sin prisa, pero sin pausa, sectores como el agropecuario se dieron a la tarea, minuciosa e ingrata, de cimentar una política comercial basada en la consolidación de instrumentos de política que dieran un marco de estabilidad al sector y que determinaran la existencia de un



capital negociador para el país con el cual se pudieran lograr concesiones de las contrapartes con las cuales el país emprendiera procesos de relacionamiento comercial.

Fue así como se consolidó la Ley 101 de 1993 y sus posteriores modificaciones que constituyen el marco de la política sectorial agropecuaria, también se logró establecer un sano marco de parafiscalidad para el sector y se consolidaron herramientas comerciales de gran importancia para el país como las franjas de precios, adoptadas a nivel regional por la CAN¹, y los Fondos de Estabilización de Precios para algunos productos, que han significado evitar el sometimiento de los productores del campo ante los monopsonios y oligopsonios agroindustriales existentes en el país.

Como complemento de lo anterior, a través de los diferentes acuerdos comerciales se logró preservar y afianzar los diferentes instrumentos alcanzados, además de recuperar para el sector el monto presupuestal deteriorado por las administraciones de la década del 90 a fin de seguir buscando la competitividad internacional, se logra establecer una gradualidad racional en los procesos de liberación comercial de los bienes agrícolas y, de contera, se evita en parte que los Gobiernos de turno se dediquen a hacer concesiones comerciales sin obtener nada a cambio. Por último, pero no menos importante, se busca la ampliación de la oferta productiva hacia nuevos subsectores, que afiance la producción colombiana y que fomente el desarrollo sectorial con perspectivas de más producción, empleo y exportaciones sectoriales².

La Visión Comercial Agropecuaria

Una vez hecho el breve recuento de la gestión sectorial de los últimos años, que no refleja en su simplicidad la ardua y enorme tarea realizada en 20 años, es importante, en un segundo lugar, hacer un breve análisis de la visión comercial sectorial para, por último, entrar a analizar algunos retos y perspectivas de acuerdos puntuales como el de Estados Unidos y otros para determinar si en materia comercial el sector va bien o va mal, cuales son los ajustes que debe efectuar y hacia dónde deben estar dirigidos.

¹ /: Comunidad Andina de Naciones, compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

² /: Como nota al margen de lo expresado en el párrafo anterior, debo decir que algunos analistas con insuficiente profundidad se han dado a la tarea de poner al sector agropecuario colombiano en entredicho haciendo algunas comparaciones con países como Perú, que comienzan a hacer avances importantes en agricultura. Algunos plantean como magníficas las cifras de exportación de bienes agrícolas del Perú las cuales se acercan a US\$2.000 millones. ¡Qué maravilla!, pero olvidan estos analistas que desde finales de la década del 70, ha sido Colombia quien ha exportado mucho más de US\$2.000 millones anuales, que normalmente el superávit de la balanza comercial colombiana está dado por la agricultura y por la minería básica (petróleo, carbón, ferróníquel, residuos del oro, entre otros), pues las demás ramas de la producción representan sólo un saldo rojo para la balanza comercial.



Para muchos la visión comercial depende solamente de abrir las fronteras caprichosamente, pues con ello se incorporarán al país, como por arte de magia, los avances tecnológicos, el desarrollo productivo, la inversión y el comercio, ingredientes necesarios, pero no suficientes, para generar el gran desarrollo nacional que soñamos los colombianos.

Para otros, el relacionamiento comercial está determinado más por el análisis de las oportunidades, el impacto al aparato productivo, los efectos sobre el empleo y la estabilidad social y otros elementos que a la final van a ser determinantes en los grados de inversión y en los resultados de largo plazo, sin negar que los países que están dispuestos a entregarse a cualquier costo generan inicialmente un “boom” de inversiones que en el tiempo se diluyen si no se consolidan otras condiciones específicas.

En ese sentido, sectores como el agropecuario han sido más conservadores al analizar los derroteros comerciales. Intereses muy focalizados y pobres en su visión de país impulsaron al principio de la década del 2.000 una serie de acuerdos comerciales, en especial con países desarrollados como la Unión Europea, Canadá, EFTA³ y Estados Unidos, según los cuales se aumentarían significativamente las exportaciones, el empleo y se darían grandes pasos hacia el desarrollo.

Colombia venía de un proceso de relacionamiento con México y Chile principalmente, países con los cuales la balanza comercial se deterioró significativamente para Colombia una vez entrados en vigor los acuerdos respectivos y en el 2003, después de varios años de negociación, concreta un acuerdo comercial con Mercosur⁴.

Dichos acuerdos tienen varias particularidades que vale la pena mencionar dadas las condiciones en que se pactaron. Todos son países clasificados como en desarrollo, de características más o menos similares y en su mayoría fuertes competidores en los mercados agropecuarios internacionales. Adicionalmente, con ninguno de estos países Colombia

³ /: EFTA: European Free Trade Agreement o Acuerdo Europeo de Libre Comercio, compuesto por Noruega, Suiza, Liechtenstein y Luxemburgo.

⁴ /: Mercado Común del Sur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.



comprometió sus políticas comerciales en materia agrícola⁵, preservando la aplicabilidad del sistema de franjas de precios y de los fondos de estabilización.

Así las cosas, la política arancelaria colombiana en materia agropecuaria había mantenido unos niveles mínimos en bienes en los cuales la competencia internacional se encuentra muy distorsionada por efecto de los subsidios a los productores y a las exportaciones. Salvo contadas excepciones, dichos instrumentos de política comercial se preservaron también en las negociaciones con Canadá, la Unión Europea y EFTA.

Dónde si se negociaron fue en el Acuerdo con Estados Unidos, con muy pocas contraprestaciones en beneficio del país en materia comercial agropecuaria, e incluso industrial en la medida que el grueso de las exportaciones colombianas a Estados Unidos (alrededor del 88%) están representadas en petróleo crudo y carbón y flores, banano y café⁶, luego puede pensarse que los cambios en las exportaciones colombianas no serán muy significativos.

De otro lado, cuando se analiza, como lo ha hecho la SAC en los últimos 20 años, las condiciones de la demanda de los países desarrollados con los que Colombia ha negociado acuerdos comerciales hasta el momento, se puede establecer que Estados Unidos, la Unión Europea o Canadá están fuertemente competidos por competidores de Colombia como Mercosur, Chile, México y el resto de países en desarrollo del mundo que buscan colocar sus productos en estos grandes mercados. Por otro lado, estos países son grandes productores con fuertes subsidios a sus productores y a las exportaciones.

Lo anterior haría pensar en que la competencia es ardua en esos países y Colombia deberá entonces prepararse para competir en esos mercados en algunos productos nuevos, diferentes de Café, Flores, Banano, Azúcar, Aceites de Palma y Palmiste, que generen una nueva dinámica de crecimiento exportador del sector para compensar la “avalancha” de productos provenientes de esos países.

Pero cuando se analiza con detalle la composición del comercio mundial, la fuerte competencia por los mercados de EU, la UE, etcétera y se mira cuales son los países cuya demanda de alimentos y productos de origen agropecuario es creciente, cuyo ingreso per cápita es también creciente y cuyo nivel de abastecimiento con producción local es y será a futuro insuficiente el

⁵ /: Sólo en cuanto a trigo y cebada se desmontaron las franjas de precios ante los bajos niveles de abastecimiento del mercado colombiano con producción nacional, la cual solo representaba un poco menos del 5% del consumo aparente local.

⁶ /: En banano y café en grano, que es el que exporta Colombia, el arancel máximo que puede aplicar Estados Unidos a estos bienes en el marco de la OMC es de 0%, luego con o sin TLC entraremos a ese país sin aranceles.



sector, encabezado por la SAC, se ha decidido a orientar la producción y el comercio principalmente a esas regiones como son el Asia, en especial China, Corea y Japón y a Rusia como otro fuerte demandante actual y futuro de alimentos, a pesar de la producción regional de cereales imperante en esa zona del planeta.

Lo anterior no quiere decir que se dejen de lado los compradores cercanos, no, sólo que el énfasis productivo y comercial del país debe orientarse principalmente hacia esos países objetivo y el Gobierno deberá asumir la obligación de obtener para el país condiciones y acuerdos comerciales favorables al desarrollo productivo de aquello en lo que el país produce el superávit de la balanza comercial, Agricultura y minería.

Colombia

Balanza Comercial con el mundo clasificada por capítulos del arancel de aduanas 2005-2009 USD

| Subsector | Capítulos del arancel de aduanas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 1. Ámbito agrícola | 1 al 24 sin 3 de pesca | 2.521.318.420 | 2.406.758.850 | 2.572.484.274 | 2.367.403.254 | 2.359.764.117 |
| 2. Ámbito industrial | Demás capítulos | (2.539.682.708) | (4.201.946.466) | (6.018.122.693) | (4.410.361.717) | (2.410.356.972) |
| a. Pesca | 3 | 108.094.431 | 86.354.194 | 87.822.900 | 119.532.603 | 104.055.737 |
| b. Productos minerales | 25-27 | 7.849.188.516 | 8.774.753.840 | 9.787.070.186 | 15.629.005.268 | 14.722.657.207 |
| c. Piedras y metales preciosos | 71 | 727.941.172 | 949.346.231 | 964.202.383 | 1.221.914.575 | 1.668.227.823 |
| d. Fundiciónm hierro y acero | 72 | (45.384.056) | 202.189.657 | 404.860.487 | (758.504.706) | 5.988.417 |
| e. Resto ámbito industrial | Demás capítulos | (11.179.522.771) | (14.214.590.388) | (17.262.078.650) | (20.622.309.456) | (18.911.286.156) |
| 3. Total | 1 al 98 | (18.364.289) | (1.795.187.617) | (3.445.638.420) | (2.042.958.462) | (50.592.856) |

Evidentemente, si se analizan los diferentes acuerdos comerciales firmados por el país, puede decirse en líneas generales que los suscritos con los países latinoamericanos no representan grandes amenazas para la agricultura, a pesar de exponernos a una competencia moderada con esos países y cerrada con el triángulo Norte Centroamericano⁷.

Canadá es tal vez el mejor acuerdo comercial suscrito por Colombia en materia agrícola y con la Unión Europea se puede decir que salvo un error en materia de intercambio de leche, el acuerdo es favorable y positivo para Colombia. Con respecto a Canadá y la UE puede decirse

⁷ /: Compuesto por El Salvador, Honduras y Guatemala



que son buenos acuerdos en la medida en Colombia preservó sus políticas comerciales y además amplió de manera importante el acceso de productos a esos países a través de mejores condiciones para lograr la admisibilidad sanitaria y mejores oportunidades de accesos a los mercados ante la reducción de aranceles.

Ahora bien, si resumiéramos el resultado de la política comercial impulsada y orientada por el sector agropecuario desde la SAC con el decidido respaldo de Ministerio de Agricultura en diferentes Gobiernos podría decirse que la política agrícola colombiana se fundamenta en tres hechos innegables que se han ido cimentando a lo largo de los últimos 20 años:

- a. El principal reto de la agricultura en materia comercial se encuentra en el Asia, principalmente en China, Corea del Sur, Japón y en Rusia. De allí la insistencia del sector agropecuario en lograr acuerdos con estos países, de los cuales ya se está negociando con Corea, se ha configurado un Grupo de Estudio colombo-japonés en el que participa la SAC para determinar las condiciones existentes para iniciar la negociación de un acuerdo con ese país y se insiste sobremanera en la necesidad de iniciar cuanto antes negociaciones con China.

También de allí se desprende la insistencia intrasectorial de consolidar sectores productivos de mayor tamaño para atender parte de una demanda enorme de productos agrícolas y alimentos, especialmente en las ramas de frutas y hortalizas y yerbas aromáticas en sectores de talla internacional como el biodiesel y el etanol que ya se vienen consolidando y están allí para acompañar los productos de exportación actuales como el café, el banano, el azúcar, los aceites comestibles de palma y palmiste y, más adelante, sectores de tardío rendimiento como caucho y cacao.

- b. En segundo término, se puede decir que el sector ha establecido una política comercial sectorial que le garantiza condiciones para producir y desarrollarse frente a la competencia de sus principales competidores en Latinoamérica, con lo cual las amenazas de grandes potencias productoras agrícolas como Brasil, Argentina, Uruguay o el mismo México son manejables en toda la extensión de la palabra, pero también permiten desarrollo de sanos flujos comerciales en productos que nosotros no producimos como el trigo o la cebada para malteo y estimulan la competencia y el abastecimiento en algunos bienes donde Colombia requiere modernizarse para recuperar los niveles de abastecimiento de la demanda doméstica como el maíz, por ejemplo.



- c. Por último y como tercer hecho innegable de la política comercial colombiana en materia agropecuaria, el sector ha logrado que el país entre en procesos comerciales con países desarrollados como Canadá, EFTA y Unión Europea, fuertes distorsionadores de los precios internacionales de los productos agrícolas, garantizando condiciones de gradualidad y preservando los instrumentos esenciales de la política comercial agropecuaria como los aranceles variables y los precios de indiferencia de los fondos de estabilización de precios.

Algún Acuerdo Puntual

Luego de haber analizado en que está y hacia dónde va el sector agropecuario en materia de política comercial, cuáles son sus principales apuestas productivas a futuro⁸, podemos mirar un poco el tema puntual de Estados Unidos haciendo un llamado de atención a lo que se ha venido planteando en diferentes foros, paneles de discusión y artículos de diferentes medios que van desde periódicos y revistas hasta publicaciones especializadas en los cuales, casi sin excepción, se rotula “el o los retos del sector agropecuario ante el TLC”, refiriéndose obviamente al suscrito con Estados Unidos.

Es curioso que no se dan cuenta los titulares de dichos foros, eventos y publicaciones, que de antemano al introducir los retos del sector dan a la agricultura como un seguro perdedor cuando entre en vigor el citado acuerdo, lo que indicaría a todas luces que la negociación hecha por el Gobierno colombiano en materia agrícola fue mala desde toda perspectiva, en la medida que el reto de la agricultura pareciera ser tener que hacer algo en extremo drástico para no sucumbir a los embates comerciales de los Estados Unidos.

Pero no es tiempo de juzgar por parte de la SAC el resultado de la negociación realizada por Estados Unidos pues como lo manifestamos en su momento al concluir las tratativas, “si el Gobierno cumple con lo que nos prometió, el acuerdo con Estados Unidos será manejable”, planteamiento que sigue vigente y del que los agricultores somos conscientes.

Ahora bien, miremos como está la situación y como ella puede beneficiar o no al sector productivo agrícola en su competitividad real de cara a cualquier tratado o cualquier forma de libre comercio.

⁸ / Citadas en el literal a) anterior: Frutas, hortalizas, yerbas aromáticas, azúcar, aceites de palma y palmiste, biodiesel, etanol, cacao y caucho y, por supuesto, café, banano y flores.



En lo macro económico.

- Es evidente que el gran atraso del Estado en varias de sus obligaciones no favorecerá la competencia sectorial, pero tampoco ayudará a los competidores externos. La falta de vías férreas, que no se desarrollan ante el favorecimiento del Estado a los “sindicatos transportistas por carretera”, la inexistencia de infraestructura de transporte y logística para movimientos y consolidación de carga, que hacen de nuestro país uno de los más costosos del mundo en materia de transportes, generarán un efecto negativo en el crecimiento pero también encarecerá significativamente los costos de importación generando poca reducción en los precios de mercado, en beneficio de los productores nacionales.
- La falta de adecuación tecnológica de la DIAN, entidad que no está preparada para administrar los contingentes arancelarios otorgados por Colombia en tiempo real puede constituirse en un elemento perverso en contra del país, en la medida que no respete lo pactado sino que se constituya en una anarquía de las importaciones en detrimento de todo el aparato productivo agropecuario.
- Los planes de Gobierno para adecuar al país a la competitividad para atender la competencia externa no han contemplado infraestructura básica del país para los requerimientos de sectores como el agropecuario, pues hasta el momento los planes viales, por ejemplo, sólo contemplan grandes corredores de comunicación más entre ciudades y puertos, que entre zonas de producción agropecuaria, centros de acopio y logística y puertos, lo que puede afectar significativamente las nuevas oportunidades comerciales que se generen, tanto en el mercado local como en el externo.
- Ni que decir de centros logísticos para la agricultura, ni redes de frío portuarias ni cantidad de instalaciones para dar un ambiente de competitividad a la producción nacional en los temas macroeconómicos, en lo cual podría afirmarse que la competitividad país es casi inexistente.
- No existen condiciones de estabilidad de la tasa de cambio que permitan prever que el país, como un todo, será competitivo en los mercados externos, elemento que preocupa a todos los sectores de la producción, en especial aquellos que compiten con importaciones.

En lo meso económico

- Existe poca coordinación entre las agencias del Estado, especialmente los Ministerios, para compatibilizar las atribuciones individuales a los derroteros de



desarrollo sectorial de cara a los acuerdos comerciales. Por ejemplo, ha sido difícil reducir los niveles de intervención administrativa del ICA para mejorar la competitividad en la importación de insumos. Igualmente sigue habiendo resistencia a facilitar el uso de material transgénico dadas las atribuciones del ministerio de medio Ambiente en el tema. Igualmente las restricciones en materia de deterioro del medio ambiente parecen ser más restrictivas para los nacionales que para los extranjeros.

- No se definen con facilidad por parte del ministerio de Agricultura y de los sectores Productivos las prioridades de orientación de políticas de producción como el crédito o el otorgamiento de incentivos con base en la priorización productiva en función del impacto de los acuerdos o de las prioridades de exportación de productos exportables.
- Poca coordinación sectorial con los entes regionales en materia orientación productiva regional de acuerdo con las condiciones comerciales y la demanda del mercado, local o externo.
- Avance en la identificación clara de la actividad productiva ante la decisión de realizar un censo agropecuario completo.

En lo Micro económico

- Se comienzan a consolidar algunos nuevos subsectores con perfil comercial internacional como los de biodiesel y etanol.
- Se afianzan vocaciones productivas para el abastecimiento local como el desarrollo productivo de la altillanura colombiana, con miras a abastecer de proteína animal grandes centros de consumo como Bogotá.
- Se registra un crecimiento significativo (en los últimos 3 años) de la producción de frutas y hortalizas, con desarrollos importantes focalizados en áreas de vocación exportadora como la “tiranta caucana”, que comprende partes cercanas al margen del río Cauca en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Antioquia, con un alto nivel de especialización en aguacate Hass, mango, mora y otros frutos tropicales de cara a la exportación. Este esfuerzo ha venido acompañado de nuevas inversiones en plantas de procesamiento para agregar valor a los productos con destino a la exportación.
- Aún falta definir y priorizar, por parte del sector, como se realizarán los desarrollos en productos con amplio potencial como el cacao, determinar una mayor especialización en la producción y beneficio de frutales y hortalizas.



Con todo, es importante destacar que a pesar de que se ha hecho una labor muy importante en materia de política sectorial agrícola, en resumidas cuentas el único acuerdo en que Colombia hizo concesiones en agricultura más allá de cualquier cálculo o consideración objetiva fue el de Estados Unidos. Sólo el tiempo dirá si ello fue bueno o malo para el país...

Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC
Vicepresidencia Técnica, Febrero de 2012