



**Efectos de las relaciones comerciales con Estados Unidos en la producción de trigo en Colombia**

**Karen Alexandra Marin Caicedo**

**Código: 10701627023**

**Universidad Antonio Nariño**

**Facultad de Comercio Internacional**

**Docente: Ariel Lemus Portillo**

**Bogotá, Colombia**

**08 de noviembre de 2022**

## Contenido

1.	Estudios preliminares .....	3
1.1.	Planteamiento del Problema .....	3
1.2.	Objetivos del Proyecto .....	4
1.2.1.	Objetivo General.....	4
1.2.2.	Objetivos Específicos .....	4
1.3.	Marco Conceptual .....	4
1.3.1.	Antecedentes del Problema .....	4
1.4.	Marco Teórico .....	6
1.5.	Alcance .....	12
1.6.	Justificación .....	12
1.7.	Hipótesis de la investigación .....	13
2.	Metodología.....	14
3.	Desarrollo de la monografía.....	14
3.1.	Efectos de la PL 480 de 1954 en la producción de trigo en Colombia .....	15
3.2.	El tratado de libre comercio con Estados Unidos .....	18
4.	Conclusiones .....	27
5.	Recomendaciones .....	29
6.	Bibliografía .....	30

## Gráficos

<i>Gráfico 1. Área de trigo sembrada 1950-2006 .....</i>	<i>17</i>
<i>Gráfico 2. Importación VS Producción de trigo 1950 – 2006 .....</i>	<i>17</i>
<i>Gráfico 3 Canastas de desgravación .....</i>	<i>21</i>
<i>Gráfico 4. Importación vs Producción de trigo 2006 – 2021.....</i>	<i>24</i>
<i>Gráfico 5. Importaciones de trigo por país de origen .....</i>	<i>26</i>
<i>Gráfico 6. Total de importaciones trigo 2005-2021 (t) .....</i>	<i>26</i>

## Tablas

<i>Tabla 1. Resumen de la matriz agrícola equipo negociador.....</i>	<i>20</i>
<i>Tabla 2. Resumen de resultados de la negociación externa .....</i>	<i>23</i>

## **1. Estudios preliminares**

### **1.1. Planteamiento del Problema**

Ningún país es autosuficiente, es el principio para la integración entre países en la que se promueva y desarrolle un intercambio sano de bienes y servicios, que propicie la reciprocidad comercial internacional para abastecerse de lo que no se produce en los mercados locales. La apertura económica atrae un ambiente competitivo en donde los países explotan todo aquello en lo que se destacan proporcionando así su mejor versión al resto del mundo, hablando en materia de comercio.

Una de las formas de materialización de la apertura económica es la celebración de los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales, que traspasan fronteras y generan un punto de partida con la expectativa de que la economía sea más dinámica y que conduzca a fortalecer los sectores que puedan estar debilitándose. Sin embargo, en la historia de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se presentaron dos tipos de dinámicas del comercio exterior que tuvieron efectos adversos a largo plazo en sector agrícola colombiano, especialmente en la producción de trigo.

Si bien es claro que ningún país debe verse afectado al incorporarse a este proceso dinámico moderno, la realidad es otra. Por lo tanto, esta investigación busca hacer una revisión de las relaciones y de los acuerdos comerciales firmados entre Colombia y Estados Unidos que involucran el trigo como sujeto de negociación, lo cual permitirá determinar si están afectando la producción nacional de trigo en Colombia.

## **1.2. Objetivos del Proyecto**

### 1.2.1. Objetivo General

- ❖ Identificar el impacto que ha tenido la firma de los acuerdos comerciales entre Colombia y Estados Unidos en la producción de trigo en Colombia.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

- ❖ Analizar los acuerdos comerciales firmados por Colombia y Estados Unidos en los que se incluye el trigo como producto de intercambio.
- ❖ Realizar una revisión documental de la producción e importación de trigo frente a los acuerdos comerciales firmados por Colombia.
- ❖ Analizar el comportamiento histórico de la producción e importación de trigo en Colombia posterior a la firma de los acuerdos.

## **1.3. Marco Conceptual**

### 1.3.1. Antecedentes del Problema

En esta sección se plasmarán las conclusiones de diferentes autores entorno a las consecuencias de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos en el sector agropecuario, lo cual será un punto de cotejo con la información que se encuentre en el desarrollo de esta investigación.

En primer lugar, (Flores Gonzalez, 1978) buscó identificar los principales problemas de la producción de trigo, con el fin de formular recomendaciones y suministrar información de carácter técnico para quien interese. Concluyó, entre otros, que: los factores de mayor incidencia

para el retiro de los cultivadores de trigo se deben a los altos costos en los insumos, precios bajos del producto a nivel agricultor, clasificación del grano en condiciones regulares por parte del (IDEMA), competencia del trigo importado, a lo que se suma la falta de una infraestructura que demanda el trigo desde su proceso de cosecha hasta su consumo tales como medios de secamiento y selección del producto (Flores Gonzalez, 1978). La autora hace énfasis en que se requieren variedades más precoces. Por otra menciona la incidencia de la roya y el Tizón como actores (plagas) que afectan negativamente el trigo.

Por su parte, (Pesquera & Rodríguez, sf), afirma que los principales perjudicados por la sustitución de productos primarios por importaciones fueron los pequeños y medianos productores. Señala el ejemplo que entre 1990 y 2000, la producción colombiana de trigo por habitante se redujo en 69%. Lo cual arroja un panorama desalentador detrás de la firma del TCL con Estados Unidos plasmando un balance negativo para la producción agropecuaria. Las autoras, sostienen que la relación costo-beneficio del TLC entre Colombia y Estados Unidos no es alentadora impactando negativamente al sector agropecuario. Lo cual desencadenara en inestabilidad social y pérdida de la soberanía alimentaria al dejar desprotegido el cultivo de los productos que componen la dieta básica de los colombianos.

Ahora (Martín & Ramírez, 2005), plantean que el proteccionismo que el país norteamericano otorga al sector agropecuario deja en desventaja al sector agropecuario colombiano. “un TLC que mantenga las barreras no arancelarias sobre el sector agrícola en Estados Unidos tendría efectos negativos sobre los ingresos y el consumo de los trabajadores rurales, y en general sobre el sector agrícola colombiano”.

Por su parte (Amézquita Zárate, 2007) sienta su posición en los siguientes términos “Al desmontar los aranceles sin que Estados Unidos suprima los subsidios agrícolas, Colombia dejará de sembrar 1.5 millones de hectáreas en cultivos transitorios y perderá 457.000 empleos. Se abandonarán 557.000 hectáreas en cultivos permanentes y otros 430.000 empleos. El país pasará de importar 6 millones de toneladas de alimentos a 12 millones”, concluye en que mientras en Estados Unidos existan los subsidios agrícolas y las barreras no arancelarias, las PYMES agrícolas enfrentarán la pérdida del mercado interno en tanto no tienen opción real de convertirse en exportadoras por la misma razón.

#### **1.4. Marco Teórico**

En este apartado, se hará una revisión de los principales conceptos y contextos teórico en torno al comercio internacional en un marco de globalización y cómo esto incide en las relaciones entre países, los acuerdos y las políticas comerciales entre los gobiernos, con el ánimo de sentar las bases para el desarrollo del objetivo de este trabajo. De acuerdo con Bajo (1991) la teoría del comercio internacional se puede abordar desde dos grandes campos, uno de carácter positivo y otro de carácter normativo. El primero, aborda el estudio de los elementos relacionados con los bienes y servicios que se intercambian en los mercados internacionales, así como las cantidades, los precios y los países que intervienen; el segundo campo aborda los efectos que el comercio internacional tiene sobre el bienestar de los países y la respuesta de estos mediante la implementación de políticas comerciales.

Adam Smith sienta la base teórica tradicional del comercio, asimismo, sienta las bases del libre comercio con la especialización del trabajo y de las ventajas absolutas. De acuerdo con Smith, en su libro *Una Investigación Sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, cada

país debía concentrarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tuviera una ventaja absoluta, es decir, aquellos en los que pudiera producir de manera mucho más eficiente que otros países y abstenerse de producir aquellos en los que era menos eficiente. Esto implicaba la importación de aquellos productos en los que tuviera una desventaja absoluta o que produjera de manera menos eficiente.

Por su parte David Ricardo, en respuesta a la ventaja absoluta de Adam Smith, extendió la división del trabajo a la ventaja comparativa, partiendo del ejemplo en una economía con dos países y la producción de dos bienes buscó demostrar que ambos países podrían beneficiarse si comerciaban sus bienes y se especializaban en el producto en el que tenían ventaja comparativa. En palabras de Garcia (2010), el modelo de David Ricardo se entiende mejor a partir de los precios relativos de los bienes, “aquel país que tenga menor precio relativo de un bien (X), comparado con el de otro país, tiene ventaja comparativa en dicho bien (x) y por consiguiente debe especializarse en la producción y exportación del bien (x) de su ventaja comparativa”, explicando en gran proporción el comercio que se efectúa entre países con diferentes grados de desarrollo, diferentes bienes y diferentes dotaciones de los factores de producción.

Sin embargo, será más adelante, con el modelo neoclásico de Herckscher-Ohlin donde se desarrolle ampliamente el papel de las dotaciones. De acuerdo con Oscar Bajo (1991) Esta teoría indica que un país exportaría el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente abundante e importaría el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente escaso. La ventaja comparativa se origina en las diferentes dotaciones factoriales relativas de los países que comercian.

A mediados del siglo XX, después de la segunda guerra mundial, inicia una etapa de integración global que trajo consigo un gran número de cambios en la economía mundial y en las relaciones de intercambio. Con los procesos de globalización y a medida que surgieron diferentes instituciones de cooperación internacional, financieras y comerciales, el comercio se expandió y surgieron nuevas corrientes de pensamiento y teorías para explicar el comercio internacional, esta vez a la luz de los cambios intensos en materia tecnológica y del surgimiento de nuevos competidores provenientes del continente asiático.

Durante esta época, se da una nueva evolución teórica del comercio internacional y de la política del comercio internacional, la cual empezó a evidenciarse en los países y en los procesos productivos a mediados de los años setenta. De acuerdo con (Torres Reina, 2011), la teoría convencional, sustenta las políticas comerciales orientadas a favorecer el libre comercio y con ello aumentar el bienestar en los países. Por su parte, la denominada Nueva Teoría de Comercio Internacional - NTCI abordó el comercio internacional “desde la base de que tenemos competencia imperfecta, información asimétrica, economías de escala, externalidades y diferenciación de productos, entre otros” (p. 45), lo que supone una amplia diferencia en la forma de abordar las políticas comerciales.

Sin embargo, según Sonali Deraniyagala y Ben Fine (como se citó en (Torres Reina, 2011)), la Nueva Teoría intentó explicar los complejos fenómenos del comercio internacional, en un contexto caracterizado por el avance de la globalización de las economías, pero sus explicaciones no fueron del todo concluyentes. A pesar de ello, esta nueva teoría es de gran interés ya que derivó en recomendaciones de política comercial que proponen lineamientos sobre las nuevas formas de relacionarse entre países, relaciones a las que Colombia no es ajena.



Ahora bien, en el marco del alcance de esta investigación es necesario traer a colación varios conceptos que facilitarán una lectura e interpretación de las relaciones comerciales y los grados de integración económica de Colombia a través de acuerdos comerciales y tratados de libre comercio, así como su efecto sobre las políticas comerciales y la producción en el país.

En primer lugar, según (Osorio Arcila, 2006) la integración económica se refiere a la reducción de barreras económicas entre dos o más países con el fin de unir sectores o industrias. Para Salvatore (como se citó en (De Lombaerde, 1996)) la teoría de la integración económica "se refiere a la política comercial de reducir o eliminar en forma discriminada barreras comerciales sólo entre países confederados" (1995:321). Esta definición implica que los acuerdos comerciales preferenciales también son formas de integración y que el límite entre cooperación e integración se diluye. Es preferible, por razones de claridad y de diferenciación de conceptos, considerar la eliminación de barreras (de diferentes tipos) como elemento esencial de la integración, las cuales se acompañan normalmente con la formulación de nuevas políticas comunes.

Del mismo modo, para Balassa (1964) esta integración económica se entiende como un proceso, en la medida que se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones. Pero también puede ser entendida como una situación de las actividades económicas pues viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales". Si bien la integración económica tiene muchos matices, existen diferentes grados en los que se puede dar, ya que depende de cada país determinarla según sus propias condiciones, ventajas y desventajas. En términos generales el

informe de la procuraduría TLC (Procuraduría General de Nación, 2006) menciona cinco grados de integración a los que se puede llegar mediante tratados:

El primero, el régimen de preferencias arancelarias como un nivel simple de integración, en la que los países acuerdan una reducción de los aranceles sobre el comercio de bienes y servicios, en relación con las tarifas que las partes involucradas aplican a terceros. El segundo grado es la zona de libre comercio, constituida por varios países que acuerdan la eliminación de barreras arancelarias y otros obstáculos al comercio, lo que conduce a la libre circulación de bienes en un único mercado, pero le permite a cada país tener la autonomía de establecer barreras comerciales y aranceles al resto del mundo.

El tercer grado es la unión aduanera, en la que las partes comprometidas avanzan a un nivel más ambicioso, acuerdan además de la eliminación de barreras fijar un arancel común a las importaciones de terceros. El siguiente grado es el Mercado Común, se caracteriza por un mayor desarrollo en la que se permite la libre circulación de los factores productivos de los servicios capitales y mano de obra. Y, por último, la Unión económica y monetaria, que corresponde al nivel de integración más elevado, agrupa todas las libertades arancelarias que fundamentan los anteriores niveles de integración, adicionalmente los países miembros acuerdan de forma gradual establecer una única moneda y se crea una autoridad supranacional cuya función es tomar las decisiones de política fiscal y monetaria.

Cada grado de integración busca eliminar características diferenciales mediante mecanismos e instrumentos que aseguran tratos diferenciales y que se materializan mediante acuerdos o tratados. Según el diccionario de comercio internacional, (Osorio Arcila, 2006) los acuerdos comerciales son contratos bilaterales o multilaterales que se fundamentan en la idea de armonizar

los intereses del mercado nacional, de los celebrantes, permitiendo aumentar la participación de cada socio comercial en el mercado mundial.

A nivel regional, en América latina un referente es el Sistema Andino de Integración SAI que tiene como finalidad “permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para así fortalecer la integración andina promover su proyección externa y consolidar la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La CAN, como organismo líder en integración en el continente trabaja por el mejoramiento de la calidad de vida de 111 millones de ciudadanos andinos a través del fortalecimiento de las instituciones, en especial las de carácter agropecuario, de los países miembros. Dentro de los hitos que destacan desde su consolidación, esta la creación de la Zona de Libre Comercio, la adopción de normas comunitarias supranacionales de obligatorio cumplimiento, la libre circulación de ciudadanos sin visa o pasaporte, entre otros aspectos asociados a los grados de integración intermedios (CAN).

Aunque actualmente los países miembros avanzan en la consolidación de una agenda agropecuaria ANDINA, de acuerdo con (Anido Rivas, 2008) una de la grandes apuestas de la CAN fue la Política Agraria Común Andina (PACA), su objetivo fue garantizar la seguridad agroalimentaria y la reducción de los niveles de dependencia externa alimentaria de los países miembros, así como el fortaleciendo el desarrollo del sector agrícola y de la agroindustria, orientado a aumentar las exportaciones de productos. A pesar de los esfuerzos realizados, no se consiguió la aprobación e implementación de esta política, pero si se logró la consolidación de tres de sus instrumentos: i) el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), adoptado por los países miembros en noviembre de 1994 y uno de los más destacados; ii) Sistema Andino de

Sanidad Agropecuaria (SASA), adoptado en marzo del 2002 y; iii) el sistema de seguimiento de la política sectorial agropecuaria, por medio de un conjunto de indicadores y otros mecanismos.

Finalmente, a diferencia de los tratados de integración, que buscan consolidar niveles de integración más avanzados y del cual el SAI es un claro ejemplo, los tratados de libre comercio (TLC) normalmente tienen por finalidad la creación de una zona de libre comercio entre estados miembros (Tangarife Torres, 2004, pág. 356). Así, los países liberalizan su comercio recíproco, pero mantienen su autonomía en todo lo demás, especialmente en las políticas comerciales frente a terceros (Procuraduría General de Nación, 2006). Así un TLC es un instrumento jurídico primario del cual solo surgen derechos y obligaciones, a diferencia de los acuerdos o tratados de integración, de los cuales, además de las obligaciones, surgen normas de derecho secundario.

### **1.5. Alcance**

El presente estudio, se centra en analizar el impacto de los acuerdos comerciales pactados entre Colombia y Estados Unidos en la producción de trigo en el país, lo que supone abordar la Ley Pública 480 de 1954 y los efectos en los años posteriores a la aceptación que abarcan los años 1950 a 2005. Asimismo, se abordarán los aspectos de la negociación del Tratado de Libre Comercio adelantada en el 2006, la posterior implementación en el 2012 y sus efectos en la producción e importación de trigo, para lo que se abordará el periodo comprendido entre 2006 y 2021.

### **1.6. Justificación**

Históricamente el sector privado y el gobierno nacional han promovido estrategias para posicionar los productos colombianos tanto en el mercado nacional como en los mercados

internacionales, una de las primeras iniciativas se dio el año 2005 con la campaña “Colombia es Pasión”, más adelante en el año 2012 nace “Marca país” en reemplazo de dicha campaña. Más recientemente, para el año 2018 en el periodo presidencial del expresidente Iván Duque, el gobierno lanzó la campaña “Compra lo nuestro” como una estrategia enfocada en la promoción de consumo local, a lo que se suman las campañas, pautas publicitarias y noticias en medios de comunicación que buscan concientizar sobre el consumo de lo que se produce en el país.

Lo anterior propicia un ambiente de preocupación y conciencia respecto de donde provienen los productos con los cuales se está satisfaciendo las necesidades de los consumidores locales, especialmente con las recientes declaraciones del gobierno nacional en la que manifiestan la necesidad de renegociar las condiciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos por efectos adversos que ha desatado en el agro colombiano entre otros sectores, puesto que Colombia tiene un potencial agrícola considerable que está siendo subutilizado, así como una posición geográfica que le permite ser un atractivo para otros países.

Lo anterior me lleva a plantearme la pregunta acerca de si los acuerdos comerciales celebrados entre Colombia y Estados Unidos han afectado la producción local, para lo que aquí respecta, esta investigación se concentrara en analizar los impactos que tienen los acuerdos comerciales sobre la producción de trigo en Colombia.

### **1.7. Hipótesis de la investigación**

Los acuerdos comerciales firmados con Estados Unidos son una abdicación gradual de la soberanía nacional, que ha impactado negativamente la producción de trigo en Colombia.

## **2. Metodología**

Esta investigación es de tipo documental, para la cual se realizó una revisión bibliográfica de fuentes secundarias de libros, publicaciones de revistas científicas y bases de datos estadísticos publicados por entidades oficiales como la DIAN y FENALCE. Con las bases de datos oficiales se realizó un análisis de series históricas del comportamiento de la producción e importación de trigo en Colombia, tomando como referente las investigaciones sobre el tema.

## **3. Desarrollo de la monografía**

Desde la época colonial hasta hoy en día la harina trigo, y los productos que se procesan a partir de éste, se consideran básicos en la canasta familiar y es un alimento que está presente en la sociedad colombiana. De acuerdo con Yepes (1948) “para el año de 1950 en Colombia se sembraron cerca de 145.000ha de Trigo, cosechando 102.000t” (Valderrama, 1976), sin embargo, para el 2021 el panorama es desalentador, ya que solamente se reportaron 2.600ha sembradas y una producción de 6.965t de trigo (FENALCE, 2021), menos del 1.8% de las hectáreas sembradas y apenas 6.8% de las toneladas de trigo producidas a mediados del siglo pasado. Este drástico cambio en las cantidades producidas tiene sus raíces en los procesos de globalización en los que se ha visto inmerso Colombia.

Si bien, la era dorada del trigo por su expansión y desarrollo puede ubicarse entre 1920 y 1960, donde se iniciaron los primeros trabajos científicos organizados y se consolidaron diferentes centros de investigación en el país financiados por capital estatal. Muestra de ello, es la creación de la primera granja destinada a la investigación en cereales y cultivos de clima frío “La Picota”, ubicada en el departamento de Cundinamarca e inaugurada en 1925 (Álvarez & Chaves, 2017). Con ello, el Departamento de Investigaciones Agropecuarias (DIA) en alianza con Fundación

Rockefeller iniciaría un proceso de mejoramiento genético de trigo cuyo principal objetivo fue el desarrollo de variedades de cereales resistentes en la que también fue notable el apoyo del gobierno.

Todos los esfuerzos y compromisos del gobierno colombiano con los productores de trigo prometían un amplio desarrollo del sector agrícola. Para el año 1972 por medio del Instituto Colombiano Agropecuario ICA (quien reemplazó al DIA), el gobierno nacional intensificó el programa de producción de trigo con el fin de obtener variedades con altos rendimientos y entre otros la tolerancia a las enfermedades. Se destacan también el aporte de la Caja Agraria, entidad que suministró la mayor parte de las semillas mejoradas, fertilizantes y créditos para los agricultores (Adams & Mancini, 1964). Lo que demostró que el apoyo a la producción de trigo buscó diferentes mecanismos, especialmente el otorgamiento de créditos para incentivar la siembra de trigo en el país.

Pese a estos avances, a partir de la década de los años 70 el panorama sería distinto porque el presupuesto del programa de cereales se debilitaría generando una disminución de las actividades de investigación de trigo en el país, sumado a los efectos de la incorporación de Colombia como receptor de la ayuda alimentaria promovida por Estados Unidos mediante la Ley Publica 480 de 1954.

### **3.1. Efectos de la PL 480 de 1954 en la producción de trigo en Colombia**

De acuerdo con Rojas, a mediados de los años 50 en el marco de la guerra fría, Estados Unidos inicia una serie de intervenciones para “crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente, con miras a orientar el cambio social en América Latina e impedir el

avance del comunismo en el marco de la guerra fría” (2010, pág. 92). En el desarrollo de estas intervenciones se da el primer régimen alimentario desde la posguerra hasta los años 70 y ubica a Estados Unidos como el mayor exportador agrícola del momento.

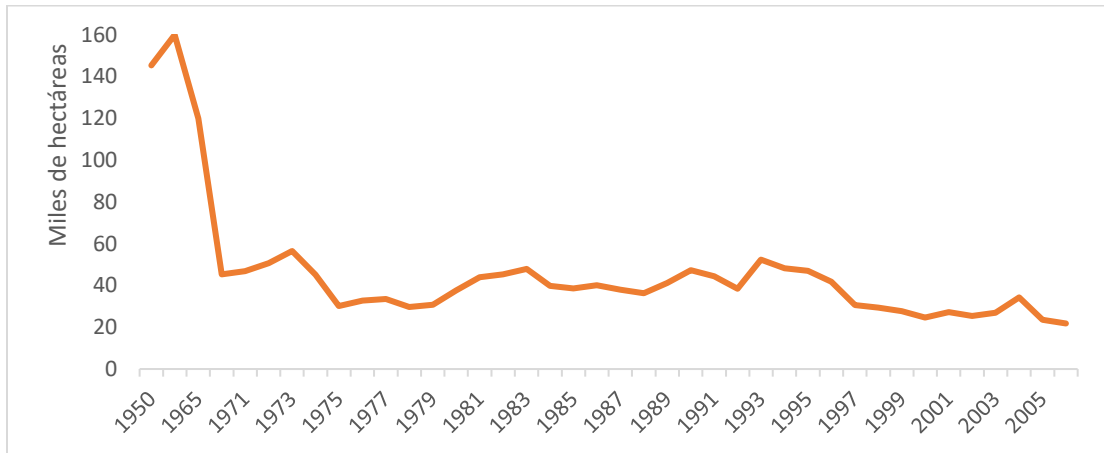
Los subsidios e incentivos, así como la agricultura industrializada en el país norteamericano son factores que condujeron a que la producción de granos excediera la demanda interna. De esta sobreproducción nació la Ley Pública (PL) 480 de 1954, mediante la cual se aprobaron grandes donaciones de trigo y otros cereales a países pobres aliados de Estados Unidos, medida que tuvo un impacto profundo sobre la sociedad, la economía y las prácticas alimenticias de muchos países (Afanador, 2008) y que dividió la historia de la producción de trigo en Colombia en dos.

Según Friedmann, el mayor impacto en la producción agrícola de los países aliados de Estados Unidos, derivado de las ayudas alimentarias, fue la desincentivación de la producción interna de los receptores y convirtieron las otras sociedades agrícolas autosuficientes en sociedades de consumo masificado. El caso que se usa como ejemplo de los efectos nocivos de la PL 480 es justamente el del trigo en Colombia, pues debido a la entrada masiva de trigo estadounidense, el consumo de grano importado pasó de 22% en 1951 a cerca de 90% en 1971 (Afanador, 2008).

En este aspecto, los datos publicados por FENALCE sobre la producción y las importaciones de trigo muestran los efectos a largo plazo de dicha ley. Como se mencionó antes, según las cifras oficiales publicadas por FENALCE (2021), en 2006 se registraron 21.810 hectáreas de trigo sembradas y una producción de 46.805 toneladas, frente a las 145.000 hectáreas registradas para 1950, que reportó una cosecha de 102.000 toneladas, como se muestra en el siguiente gráfico.



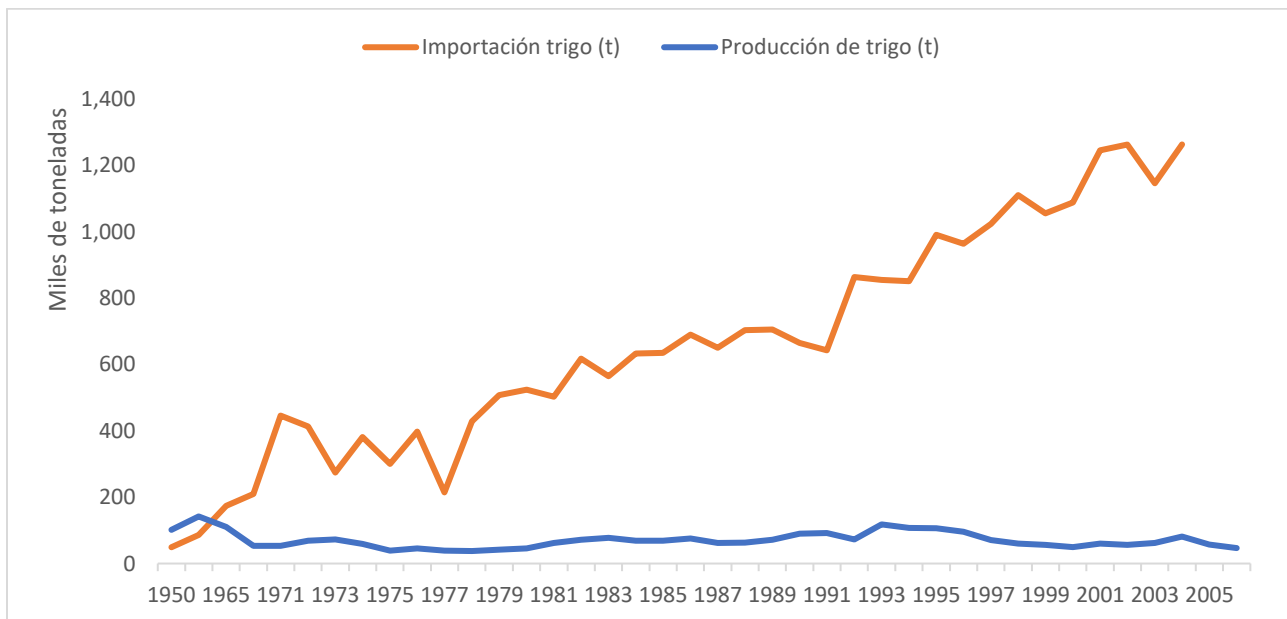
Gráfico 1. Área de trigo sembrada 1950-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de FENALCE 2021-B

En contraste con la producción, entre los años 1950 a 2006, se registró un incremento sostenido y progresivo de las toneladas de trigo que se importaron al país, frente a una disminución constante y en las cantidades de trigo que se produjeron como se observa en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Importación VS Producción de trigo 1950 – 2006



*Fuente: Elaboración propia con datos de FENALCE 2021-B*

Los datos sobre la producción e importación de trigo desde los años 50 hasta principios del siglo XXI, muestran los efectos de la incorporación de Colombia como país aliado de Estados Unidos y receptor de las donaciones de excedentes de alimentos que, sumado a la disminución de la inversión pública y debilitamiento del programa de cereales, fomentó el escenario para que el país disminuyera progresivamente su producción, en contraste con una mayor dependencia de las importaciones de este cereal. Si bien es cierto que estas cifras muestran el efecto a largo plazo en el decrecimiento constante en la producción de trigo en el país y que permiten inferir la dependencia de las importaciones, a principios del siglo XXI se enfrentó nuevamente a procesos económicos de apertura comercial con la negociación y puesta en marcha del tratado de libre comercio con Estados Unidos que, como se mencionó antes por diversos autores, han traído efectos negativos en el sector agrícola y en particular en la producción de trigo, pero que como se verá más adelante, no son tan marcados como los que trajo la Ley Pública 480.

### **3.2. El tratado de libre comercio con Estados Unidos**

Según (MinCIT, 2006), el objetivo central de Colombia en las negociaciones del TLC era garantizar que la agricultura nacional quedara como ganadora neta, de suerte que el balance de la negociación fuera la resultante entre las necesidades de exportación de productos agropecuarios y la protección razonable de la producción nacional que pudiese verse afectada por la competencia estadounidense. Además, sustenta que El TLC brindaría a la producción agropecuaria las condiciones para modernizar sus procesos productivos de forma que mejoren su competitividad.

Sin embargo, en la negociación, el equipo negociador colombiano se encontraba en una desventaja evidente, determinante en los logros que alcanzó, frente a las expectativas de lo que esperaba obtener. Al respecto Cadena (2011) hace un análisis detallado sobre las condiciones con las que contaba Colombia, en las que se destaca asimetrías económicas, comerciales e institucionales. La primera relacionada con la cantidad de habitantes, el tamaño de la economía, así como la importancia mundial y productiva. En cuanto a los temas comerciales, destaca la balanza comercial en las importaciones colombianas en Estados Unidos, pues para 2017 el 35% del total de exportaciones que realizó Colombia fueron hacia este país, mientras para Estados Unidos las exportaciones realizadas hacia Colombia representaron tan sólo el 0.7% del total de sus exportaciones. (Cadena Cancino, 2011).

En cuanto a las condiciones institucionales, destaca que Estados Unidos negocia Acuerdos comerciales sobre la base del Trade Promotion Authority (TPA), ley que determina cómo y qué debe negociar la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) y en la que reposan intereses muy marcados en cuanto a acceso a mercados, inversiones y otros temas de gran relevancia dentro de su política de seguridad nacional de Estados Unidos y de la liberalización competitiva (Cadena Cancino, 2011). Cada una de estas condiciones marca una gran diferencia respecto del gobierno colombiano, que no cuenta con alguna legislación acerca de los temas que le interesaban preservar y tuvo exceso de confianza al no considerar que la contraparte negociadora tiene una amplia experiencia en materia de negociación y los instrumentos y las leyes que defienden el sector agropecuario en Estado Unidos.

En este sentido, aunque el equipo negociador, dentro de las pretensiones que tuvo se puede destacar su interés por proteger el agro colombiano como se muestra en la Tabla 1, en la ley 1143 de 2007<sup>1</sup>, entró en vigor el 15 de mayo de 2012, es claro que Estados Unidos no cedió a las pretensiones del equipo colombiano.

*Tabla 1. Resumen de la matriz agrícola equipo negociador*

TEMA	INTERÉS
Acceso a mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liberalización inmediata y eliminación de las restricciones cuantitativas y no arancelarias.</li> <li>✓ Liberalización de las condiciones de acceso para incrementar y diversificar las exportaciones.</li> <li>✓ Proteger la producción doméstica sensible frente a las importaciones de ESTADOS UNIDOS.</li> <li>✓ Abastecimiento competitivo de materias primas y protección de la producción sensible.</li> <li>✓ Contar con un mecanismo de defensa comercial que se active por precios y cantidades.</li> <li>✓ Contar con un mecanismo de automático de defensa comercial para regular las importaciones.</li> <li>✓ Que los ESTADOS UNIDOS no apliquen salvaguardias especiales en materia agropecuaria ni sobre precios ni cantidades.</li> </ul>
Competencia de las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Eliminación de toda forma de subsidios a la exportación en el comercio bilateral.</li> </ul>

---

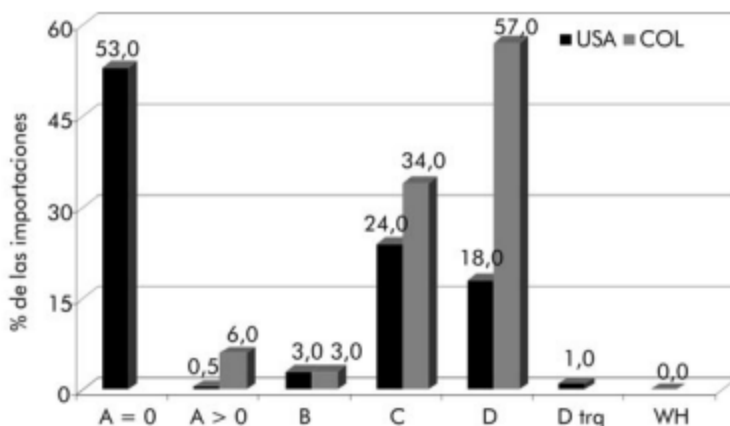
<sup>1</sup> Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y los Estados Unidos, suscrito en Washington de 2006

Medidas sanitarias y fitosanitarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Superar las medidas sanitarias y fitosanitarias</li> <li>✓ Trato especial y diferenciado.</li> </ul>
-------------------------------------	---

Fuente: (Cadena Cancino, 2011)

En el camino a la celebración de este acuerdo bilateral se establecen como principios el cubrimiento del universo arancelario, el acceso real (no sólo aranceles, sino también barreras no arancelarias) y tener en cuenta el concepto de asimetrías, que reconozcan las diferencias en los niveles de desarrollo y permitan una mejor posición de acceso de cada país. Mientras que Estados Unidos ofreció desgravación inmediata del 53.5% de las importaciones de bienes agrícolas provenientes de Colombia, el país apenas ofreció el 6.0% de las importaciones de bienes agrícolas comprados a los Estados Unidos. De esta forma, en la canasta de más de 10 años (canasta D) Colombia ubicó más de la mitad de las importaciones mientras que Estados Unidos sólo puso el 19% (MinCIT, s.f).

Gráfico 3 Canastas de desgravación



Fuente: (MinCIT, s.f)

Esta parte del acuerdo comercial dejó en evidencia la protección que ejerce Estados Unidos con el sector agropecuario, concediendo subsidios que protegen su industria local y exigiendo a los demás países con los que negocia que se elimine el subsidio que afecte sus exportaciones. Pese a que Colombia busco proteger el sector agropecuario en el intercambio de ofertas de desgravación, esto no resolvió a su favor, lo que se logró fue una transitoriedad temporal que finalizaría cuando todos los productos involucrados en el acuerdo sean desgravados. Con esto reflejando una asimetría en los bienes agrícolas de Colombia frente al país norteamericano.

Al inicio de las negociaciones el fin era consolidar cerca de los 2.639 ítems agrícolas, pero esto no sucedió y en contraste Colombia tuvo que ceder al desmonte del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), que sirve como medida correctiva frente a las distorsiones del comercio en materia agrícola y que garantiza la equidad y la mayor seguridad de los agricultores (Moreno Piraquive, 2007). Es decir, que Colombia renunció a la protección social del campo y la solución que nace ante el desmonte del SAFP es destinar recursos a través del programa Agro Ingreso Seguro, planeado como mecanismo para mejorar la competitividad y productividad del sector agrícola colombiano mediante préstamos con bajas tasas de interés. En este tema, se realizó una revisión de las circulares que emite la DIAN mensualmente sobre los gravámenes aplicables a los productos agropecuarios, en las que se observó que, para el momento de la entrada en vigencia del TLC en 2012, se observa que el porcentaje de arancel del SAFP estaba en 0%, en el 2016 alcanzó un porcentaje del 35%, valores en los que se movió. Sin embargo, a partir de julio de 2020 se suspende la aplicación del Sistema Andino de la Franja de Precios para algunas

subpartidas del trigo y para otras se establece en cero como quedó establecido en la Circular de Aranceles totales emitida por la DIAN<sup>2</sup>.

Al respecto (Cadena Cancino, 2011), coincide con Alexandra Moreno Piraquive (2007), en la medida en que Colombia tuvo que desmontar el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) para firmar el acuerdo con Estados Unidos, sistema que en gran medida protegía del desarrollo del agro y mediante la cual podía enfrentarse a las diversas ayudas que Estados Unidos ofrece a sus productores. Esto queda reflejado en la Tabla 2, donde se muestra que las estrategias de negociación por parte de Colombia no obtuvieron el resultado esperado, ya que logran un alcance económico muy restringido en la mayoría de los temas agrícolas. En contraste el país norteamericano logra imponer todas las condiciones dejando a Colombia en desventaja.

*Tabla 2. Resumen de resultados de la negociación externa*

<b>Tema</b>	<b>Puntos que debió proteger Colombia</b>	<b>Condiciones que lograron con la Estados Unidos</b>
Desgravación	Reducción fiscal considerable, 14,9% en agricultura y 13,2% en bienes industriales.	Bajo sacrificio fiscal. 4,9% en agricultura y 3,7% en bienes industriales.
Protección de productos sensibles	Colombia debió proteger todas sus cadenas sensibles no obstante tan solo logro hacerlo en un 18%.	Estados Unidos logró proteger todos sus productos sensibles (100%).

---

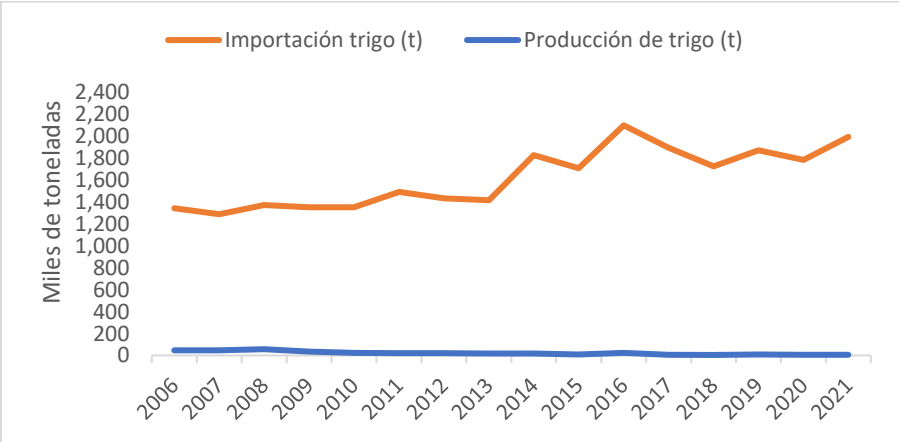
<sup>2</sup> Para más información se pueden consultar las circulares mensuales y normatividad de la DIAN en el siguiente enlace: <https://www.dian.gov.co/normatividad/Paginas/Circulares.aspx>

Mercado agrícola	<p>Obtener medidas de salvaguardia de precios y cantidades (0%).</p> <p>El sistema Andino de Franja de Precios e incorporar una cláusula que permita revisar el programa de desgravación ante eventuales incrementos del Fram Bill (0%).</p>	<p>Lograron mantener sus subsidios.</p> <p>No cedieron nada e impusieron todas sus condiciones.</p>
------------------	--	---

Fuente: (Cadena Cancino, 2011).

En este sentido, los resultados de la negociación del TLC no fueron los esperados, las subpartidas del trigo fueron incluidas en la desgravación inmediata y progresiva del acuerdo. Al respecto Fernando (2015) hace un seguimiento a la implementación del TLC durante los primeros años de vigencia en el que ubica la importación de trigo en el primer puesto del ranking de amenazas de productos de la economía campesina (págs. 64-65), en la medida que la importación de trigo superó el 98% de las compras externas, cifras que coinciden con las de FENALCE, y que la participación de los Estados Unidos en el mercado importador de trigo, comparado con las importaciones antes de la entrada en vigencia, en promedio aumentaron ligeramente para los periodos de 2013 a 2015.

Gráfico 4. Importación vs Producción de trigo 2006 – 2021





*Fuente: Elaboración propia con datos de FENALCE 2021-B*

Sin embargo, como se puede observar en el

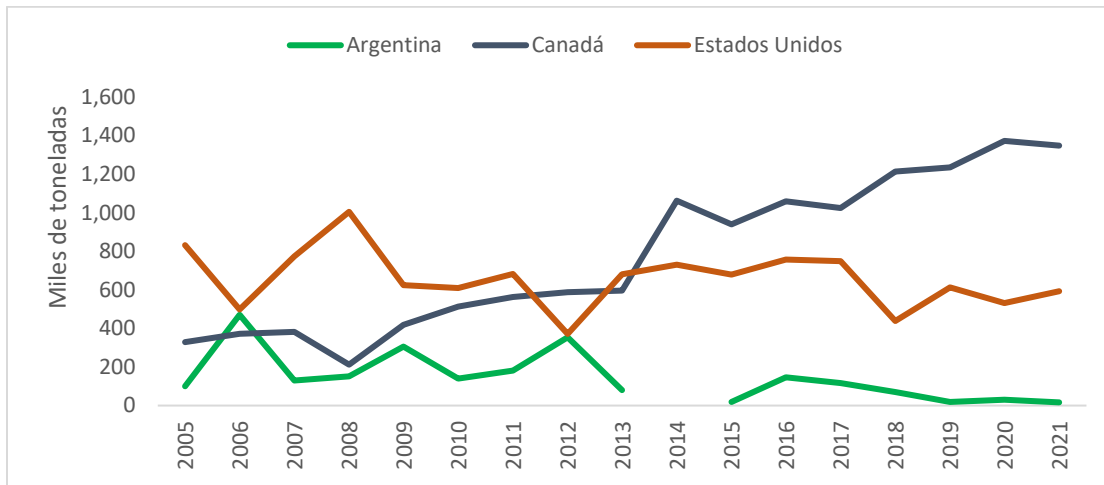
Gráfico 4, cuando se comparan estas conclusiones con las cifras publicadas por FENALCE, en un análisis a largo plazo se puede ver que los resultados de la negociación del TLC y la entrada en vigor de este no mostraron cambios significativos en las cantidades de trigo importadas en Colombia y que venían marcando una tendencia creciente desde la década de los 50. Es decir que, desde que iniciaron las negociaciones en el 2006, hasta la firma del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia que entró en vigor el 15 de mayo de 2012, la tendencia de la importación y la producción no presentó variaciones significativas.

Por el contrario, en los años posteriores al inicio de las negociaciones se observa que las importaciones de trigo desde Estados Unidos no fueron las más altas, comparadas con las importaciones en toneladas realizadas desde Canadá, como se observa en el

Gráfico 5, de igual manera, el total de toneladas de trigo importadas entre 2005 y 2021 Estados Unidos queda en segundo lugar después de Canadá con 11,1 millones y 13.3 millones de toneladas respectivamente, tal como se observa en el

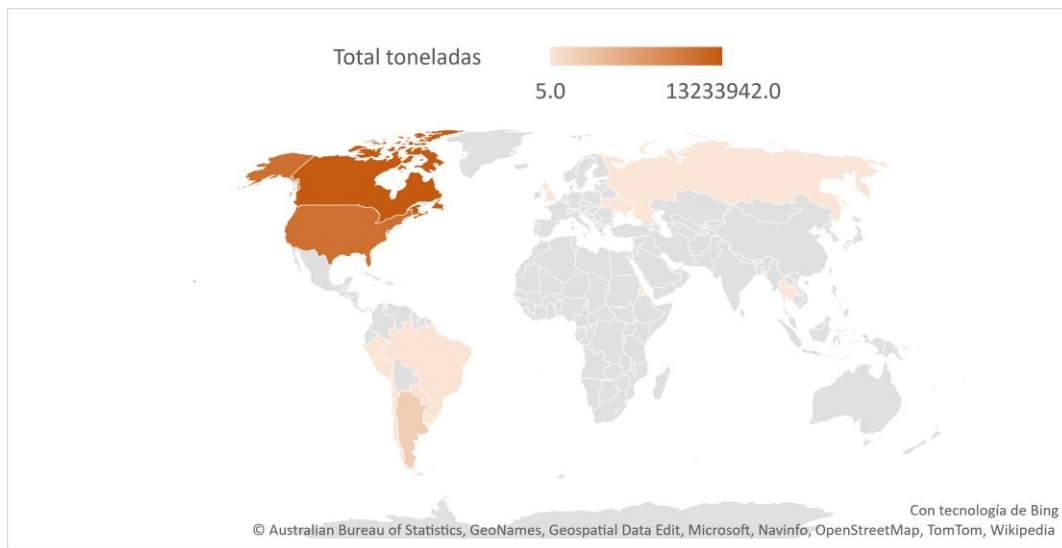
Gráfico 6.

Gráfico 5. Importaciones de trigo por país de origen



Fuente: Elaboración propia con datos de FENALCE 2021-B

Gráfico 6. Total de importaciones trigo 2005-2021 (t)



Fuente: Elaboración propia con datos de FENALCE 2021-B

A pesar de que hay autores que estudian los efectos negativos de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos sobre la producción e importación de trigo en el país y

que las cifras lo corroboran, así como las medidas adoptadas por la DIAN mediante circulares, este análisis descriptivo permite observar que el TLC no trajo cambios tendenciales significativos, al menos hasta hoy día. Por el contrario, con este análisis fue posible observar los efectos a largo plazo de la ley pública 480 tanto en la disminución de la producción de trigo, como en la dependencia del país a la importación de este cereal, especialmente desde el norte del continente, que a su vez deja la economía expuesta a la volatilidad de los precios internacionales.

#### **4. Conclusiones**

Si bien es cierto que la Constitución Política determina que la producción agrícola nacional goza de protección especial y que el Estado Colombiano está abocado a garantizar las condiciones necesarias para asegurar el fortalecimiento de la productividad y la industrialización. Como se pretendió mostrar a lo largo de este trabajo, la historia de trigo en Colombia está ligada a los Estados Unidos, por una parte, la sobreproducción de trigo que presento hacia los años 50 y en el que vincula a Colombia como aliado receptor de los excedentes. Por otra parte, la falta de protección y aseguramiento de la actividad agroindustrial de Colombia, en el marco de las negociaciones y posterior implementación del TLC, han sido un detonante del bajo desarrollo agrícola y de las cadenas productivas del trigo en el país. En este sentido, a continuación, se presentan las conclusiones de esta investigación:

1. Al inicio de la década de los años 50 el trigo en Colombia prometía ser un producto muy representativo en las exportaciones debido al apoyo que recibía del gobierno nacional. Sin embargo, la sobreproducción que presentó Estados Unidos para esta misma época que derivó en la Ley 480 de 1954 y en la que Colombia fungió como país receptor, marcó

un precedente en la soberanía alimentaria en la medida que conllevó a un detrimento en la producción de frente a una dependencia de las importaciones de trigo en Colombia.

2. El desmonte del Sistema Andino de Franjas y Precios SAFF, como resultado de las negociaciones del TLC y que se ve reflejado en las circulares de la DIAN, trae como consecuencia la desprotección del sector agropecuario frente a las distorsiones del mercado y la volatilidad de los precios de las importaciones de trigo, afectando no solo a los productores agroindustriales sino a los consumidores de los productos derivados del trigo que se produce a nivel nacional.
3. Colombia no cuenta con las condiciones necesarias como infraestructura moderna, alto capital humano, instituciones o legislación robusta para negociar e imponer condiciones ante un país que protege su agricultura a través de mecanismos legales e instituciones consolidadas. Por lo cual los resultados de las negociaciones y el TLC en sí mismo no resultaron favorables para el sector agro – trigo en Colombia, teniendo que ceder ante las imposiciones propuestas para acceder a mayores beneficios en el mercado de Estados Unidos.

En términos generales y por lo expuesto anteriormente, es posible concluir que las relaciones comerciales con Estados Unidos han estado marcadas por una abdicación gradual de la soberanía nacional que ha conllevado a una desprotección del sector agropecuario, especialmente del trigo, teniendo en cuenta que Colombia ha aceptado las imposiciones de Estados Unidos para poder acceder a su mercado. Lo cual tiene efectos negativos sobre los precios de los productos derivados del trigo, en la medida que este mercado se encuentra expuesto a la volatilidad de los precios internacionales.

## **5. Recomendaciones**

De acuerdo con la información revisada, es posible deducir que los países en vías de desarrollo como Colombia necesitan instituciones robustas y legislación favorable que protejan su participación al firmar tratados con países de mayor capacidad de negociación. Por lo cual considero que se debe volver a articular un instrumento como el Sistema Andino de Franja de Precios, para que exista una sana competencia.

Actualmente la producción nacional de trigo en Colombia es deficitaria, por lo cual se debe considerar como cultivo estratégico siendo un alimento básico y de tan alta demanda por los consumidores, para lo cual se sugiere retomar las acciones de gobierno orientadas a la investigación en este sector y a la inversión para fomentar su producción.

Para futuras investigaciones se sugiere hacer un análisis del impacto que tiene la variación de los precios internacionales del trigo en la economía colombiana, especialmente sobre los precios finales de los productos derivados del trigo que se comercializan en Colombia y en la producción de este cereal.

## 6. Bibliografía

- Adams, D., & Mancini, S. (1964). Posibilidades de ajustes en la producción de trigo y los productos competitivos de clima frío. *REVISTA FACULTAD NACIONAL DE AGRONOMIA*.
- Afanador, J. (2008). The Political Economy of Food. *Revista de Estudios Sociales*.
- Álvarez, D., & Chaves, D. (2017). El cultivo de trigo en Colombia: Su agonía y posible desaparición. *REVISTA DE CIENCIAS AGRÍCOLAS*, 125 - 137.
- Amézquita Zárate, P. (2007). Efectos del TLC Colombia-EUA en las PYMES colombianas. *Revista Analisis Economico*, 16. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41305004.pdf>
- Anido Rivas, J. (2008). *Centro de Investigaciones Agroalimentarias*. Obtenido de [https://ipdrs.org/images/en\\_papel/archivos/la\\_politica\\_agraria\\_comun\\_andina.pdf](https://ipdrs.org/images/en_papel/archivos/la_politica_agraria_comun_andina.pdf)
- Bajo, O. (1991). TEORIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL. En O. Bajo, *TEORIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL* (págs. 15 - 40). Barcelona.
- Barberi Gómez, F. (2015). Efectos del TLC Colombia - EE. UU. sobre el agro. Bogotá.
- Cadena Cancino, A. R. (2011). El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: Un Tratado de Asimetrías. Alemania: Académica Española.
- CAN. (s.f.). *Comunidad Andina de Naciones*.
- De Lombaerde, P. (1996). Colombia Internacional. 12-18.
- FENALCE. (2021). *Federacion Nacional de Cultivadores de Cereales*.
- Flores Gonzalez, G. (1978). *Problemas de la producción de trigo en Colombia*. Bogotá. Obtenido de [https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/23220/24139\\_6481.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.agrosavia.co/bitstream/handle/20.500.12324/23220/24139_6481.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- García Escobar, A. (2010). De la ventaja comparativa a la ventaja competitiva: una explicación al comercio internacional.
- González Blanco, R. (2011). DIFERENTES TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL. *ICE: Revista de Economía*, N.º 858, 103 - 117.
- ICA. (1990). *CURSO NACIONAL DE PRODUCCION DE TRIGO, MEMORIAS*.
- Mankiw, G. (2012). Principios de economía. En G. Mankiw, *Principios de economía* (Sexta ed.).
- Martín, C., & Ramírez, J. (2005). *Impacto económico de un acuerdo parcial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Bogotá. Obtenido de

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4805/S057555\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4805/S057555_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Min Agricultura. (2021). *Produccion Nacional por producto Ministerio de agricultura y desarrollo rural*.

MinCIT. (2006). *EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS*. Bogotá.

MinCIT. (s.f). *La Negociación del TLC de Colombia con Los Estados Unidos*. Obtenido de <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/acuerdo-de-promocion-comercial-estados-unidos/1-antecedentes/la-negociacion-del-tlc-de-colombia-con-los-estados/la-negociacion-del-tlc-de-colombia-con-los-estados-unidos.pdf.aspx>

Moreno Piraquive, A. (2007). La letra menuda del TLC. En *La letra menuda del TLC* (págs. 141 - 289). Bogotá.

Ocampo, J. A. (2007). POLÍTICA COMERCIAL. *GUÍAS DE ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*.

Osorio Arcila, C. (2006). Diccionario de comercio internacional .

Parada Corrales, J. (2011). INSTITUCIONES, DESARROLLO Y REGIONES El caso de Colombia. En J. P. Corrales. Barranquilla.

Pesquera, A., & Rodríguez, A. (sf). *Impactos del actual TLC entre Estados Unidos y Colombia para los pequeños productores rurales: Pérdida de alternativas económicas y de seguridad alimentaria nacional*. Obtenido de <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/44-4.pdf>

Procuraduría General de Nación. (2006). *Informe final de la procuraduría sobre las negociaciones del TLC con Estados Unidos*. Bogotá.

Rojas, D. (2010). La alianza para el progreso de Colombia. *Análisis Político*, 91–124.

Rosales V, O. (2009). La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional.

Sebastián, L. (2017). Propuestas para una globalización más humana.

SICEX. (2019). *SICEX Promoting Global Trade*. Recuperado el Octubre 9 de 2022, de <https://sicex.com/blog/harinas-de-maiz-trigo-y-arroz-productos-de-alto-consumo-en-colombia/>

Tangarife Torres, M. (2004). *TLC con Estados Unidos: Fundamentos Juridicos para la negociación*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bobotá.

Torres Reina, D. (2011). Sesenta años de la política comercial en Colombia: del letargo de la protección al salto al vacío de la apertura.

Valderrama, M. (1976). *EL TRIGO EN COLOMBIA* .



