

LA NEGOCIACIÓN AGROPECUARIA EN EL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS: NOTAS ACLARATORIAS¹

*Luis Jorge Garay S., Fernando Barberi G., Iván Cardona L.
Bogotá, Marzo de 2007*

Con el fin de contribuir y dar mayor claridad al debate que se adelanta en el país sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, consideramos de la mayor importancia poner en conocimiento de la opinión pública en general y particularmente de los honorables senadores y representantes de la Comisión Conjunta del Congreso que estudian actualmente el tema, algunas precisiones sobre los comentarios y críticas efectuados por el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural respecto al estudio intitulado: “*La Negociación Agropecuaria en el TLC: Alcances y Consecuencias*”, realizados en la sesión del día 7 de marzo de 2007, en aras de que los honorables congresistas, la comunidad académica y las organizaciones sociales cuenten con elementos de juicio indispensables para el debate.

El Ministro fundamenta sus críticas argumentando que en el estudio se olvidan los principios básicos de la economía, que la economía moderna no hace análisis con base en series históricas sino con base en las expectativas, que se sesga el análisis al utilizar el período 1998-2005 de *supuestos* precios bajos y aranceles altos, que no se tienen en cuenta los costos de internación al país al calcular los precios de los productos importados desde los Estados Unidos utilizados como referencia, que no se considera la interrelación entre oferta y demanda y que se contabilizan doblemente los costos laborales. Además, al referirse a la evaluación de los compromisos acordados en el capítulo agrícola del TLC, el Ministro manifestó que discrepaba de las conclusiones del estudio, ya que a su juicio la negociación había sido equitativa y asimétrica a favor de Colombia, así como que no había sido menos favorable que la adelantada por los países centroamericanos con los Estados Unidos.

Antes de continuar vale la pena resaltar a manera de comentario general, que el estudio lejos de adoptar una posición en contra del TLC *per se*, reconoce claramente la conveniencia e importancia de profundizar las relaciones comerciales de Colombia con los Estados Unidos en medio de la globalización, pero igualmente se destaca la necesidad de contar con análisis objetivos y sustentables que permitan evaluar tanto las características básicas como los impactos previsibles que se pueden derivar del TLC específicamente negociado por el gobierno colombiano. Bajo ese marco se desarrolla la evaluación de la negociación del TLC para el caso particular del sector agropecuario, de especial importancia en el desarrollo político, económico y social del país.

Inequidad y Asimetría

La primera parte del estudio tiene por objeto realizar una caracterización comprensiva de los compromisos acordados en el capítulo agrícola del TLC de Colombia con los Estados Unidos, tanto en materia normativa como en lo relativo a las condiciones de desgravación de los principales productos, concluyendo del análisis que no se cumplieron debidamente los objetivos del país en la negociación agropecuaria, puesto que no sólo resultó inequitativa y asimétrica a

¹ Estas notas se sustentan en el libro titulado: **LA NEGOCIACIÓN AGROPECUARIA EN EL TLC: Alcances y Consecuencias**, realizado por los autores bajo el auspicio y financiación de **PLANETA PAZ** y de Oxfam – Gran Bretaña.

favor de los Estados Unidos, sino que además no se lograron acordar compromisos concretos para el desmonte o compensación de las barreras no arancelarias por parte de este último país.

El sustento de la conclusión sobre el carácter inequitativo de la negociación agropecuaria se basa en cinco argumentos principales, a saber:

- Mientras que los Estados Unidos mantuvieron su política de protección y estabilización a la agricultura a través de las ayudas internas a la producción, Colombia aceptó desmontar el Sistema Andino de Franjas de Precios y el Mecanismo Público de Administración de Contingentes para las importaciones originarias de los Estados Unidos.
- No fue posible incluir en el Tratado un mecanismo sustituto del sistema de franjas como hubieran sido las medidas de salvaguardia de precios con vigencia durante la permanencia del Tratado o hasta que las ayudas distorsionantes de la producción y el comercio hubieran sido eliminadas en el marco de la OMC.
- No se incluyó alguna cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación de aquellos productos en el caso de que los Estados Unidos decidieran aumentar los niveles de ayudas internas que actualmente les otorgan, lo cual podría traducirse en el futuro en una mayor depresión de los precios de exportación de los Estados Unidos y en un perjuicio a los bienes que compiten con importaciones independientemente de que hayan aumentado su competitividad y reducido sus costos de producción. Además, también podrían ser utilizadas por los Estados Unidos para sustituir la protección en frontera que actualmente otorgan a sus productos sensibles, restándole competitividad a las exportaciones colombianas.
- Los Estados Unidos excluyeron del programa de liberación al azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo final, mientras que Colombia no pudo excluir sector o producto alguno del programa de desgravación.
- Los Estados Unidos exigieron una cláusula de preferencia no recíproca, según la cual Colombia se comprometió a otorgarle cualquier preferencia adicional a la prevista en el TLC que pudiera concederle a cualquier país con el que adelante o profundice acuerdos comerciales a partir del 27 de febrero de 2006.

Al respecto conviene mencionar que en la sesión conjunta de las Comisiones II de Senado y Cámara, el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó que a su juicio la negociación había sido equitativa y argumentó las siguientes razones: i) que aunque Colombia había renunciado a la aplicación del sistema de franjas frente a los Estados Unidos, los dos países habían conservado la posibilidad de utilizar ayudas internas a la producción, ii) que la salvaguardia especial agropecuaria era un sustituto adecuado de dicho sistema, iii) que había grandes posibilidades que en el marco de las negociaciones multilaterales en la OMC se redujeran sensiblemente (en un 50%) las ayudas internas estadounidenses, iv) que dicho país jamás había negociado las ayudas internas en el marco de los acuerdos bilaterales de libre comercio, v) que las exclusiones del CAFTA eran solamente nominales, como el caso de Costa Rica que excluyó la papa y la cebolla, productos que poca importancia le representan a su agricultura, vi) que no es cierto que en todos los Tratados los Estados Unidos hubieran aceptado exclusiones, dado que en el suscrito con Chile no se contemplan exclusiones, y vii) que la cláusula de preferencia era, de una parte, apenas una justa compensación ya que los Estados Unidos habían otorgado a Colombia el 99% del valor de las exportaciones agropecuarias en la canasta de desgravación inmediata y, de otra, que esa cláusula resultaba de su agrado porque establecía un piso para la negociación de los futuros acuerdos comerciales del país.

Una vez escuchados los planteamientos del Ministro, reiteramos nuestra posición en el sentido de que la negociación resultó inequitativa a favor de los Estados Unidos, al discrepar con todos y cada uno de los argumentos del señor Ministro por las siguientes razones:

- Si bien es cierto que los dos países conservan la posibilidad de utilizar ayudas internas a la producción, no es menos cierto que la capacidad fiscal de las dos economías es bien disímil, aparte de que el monto de ayudas internas directas al sector alcanzan un valor equivalente al 39% del PIB agropecuario estadounidense, en comparación con un 3% en el caso de Colombia². Además, es preciso tener en cuenta que mientras que para los Estados Unidos el esfuerzo fiscal del Tratado es nulo, puesto que desde el punto de vista arancelario Colombia ya contaba con las preferencias del ATPDEA para el sector desde hace más de diez años y su política de ayudas internas a la producción data de varios lustros, para Colombia el esfuerzo fiscal resultaría agravado en un doble sentido: no solamente debe sacrificar los ingresos fiscales derivados de los aranceles dejados de recaudar por concepto de la desgravación de las importaciones originarias de los Estados Unidos, sino que ante las nuevas condiciones de competencia que impone el TLC, el gobierno ya se ha visto en la necesidad de incrementar las ayudas internas por un período de tiempo.
- La salvaguardia de cantidad acordada en el TLC no resulta un sustituto adecuado del sistema de franjas de precios. En primer lugar, porque el objetivo de este mecanismo es, de una parte, estabilizar los precios de importación y, de otra, proteger la producción nacional de importaciones que se realicen a precios anormalmente bajos. La salvaguardia de cantidad como su mismo nombre lo indica, tiene como fin proteger la producción contra importaciones excesivas y **no** contra precios bajos. En segundo término, debe tenerse en cuenta que el nivel de restitución arancelaria no es del 100% durante todo el periodo de transición y que su vigencia quedó restringida exclusivamente a este periodo, mientras que las ayudas internas estadounidenses podrán perdurar más allá del mismo. Igualmente, los principales productos sensibles del agro colombiano vinculados al sistema no contaron con salvaguardia agropecuaria (maíz, sorgo, soya, carne de cerdo).
- Es conveniente recordar que en el Tratado suscrito por los Estados Unidos con Canadá se condicionó la liberación del comercio al monto de las ayudas internas. En efecto, se permitió a Canadá establecer permisos a la importación de trigo, avena, cebada y derivados de estos granos cuando el nivel de ayuda interna de los Estados Unidos para estos productos fuera superior al canadiense. Por otro lado, debe señalarse que la negociación multilateral (Ronda Doha) se encuentra estancada al menos por ahora, y que por el momento no existe una oferta no condicionada de los Estados Unidos para la reducción de su ayuda interna.
- También es necesario anotar que el hecho de que los Estados Unidos le haya otorgado a Colombia la cuota de importación más alta, en términos de volumen, para el azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo final, no le quita el carácter de inequidad al Tratado, si se considera que no aceptaron ninguna exclusión por parte de Colombia. No solamente en el Tratado suscrito con Chile se le permitió a este país excluir técnicamente a todo el sector azucarero, incluyendo los jarabes de glucosa y de fructosa sustitutos del azúcar, sino que en el suscrito por los Estados Unidos con Marruecos se aceptaron exclusiones para dos subsectores muy importantes en la producción agropecuaria de este último país, como son la carne de res y toda la cadena de trigo. Ello mismo se les aceptó a sus países socios en otros Tratados como el de Jordania que excluyó el sector tabacalero, el de Canadá que excluyó el avícola y el lácteo, y el de CAFTA en el que se excluyó a la papa y a la cebolla en el caso de Costa Rica y al maíz blanco en el

² Datos tomados de Garay, Luis Jorge *et. al.* (2005), "La Agricultura Colombiana Frente al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos", Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.

resto de países, en los cuales dicho producto tiene una participación importante en la producción agropecuaria.

- Es necesario señalar que la exigencia de la cláusula de preferencia no recíproca no resulta una compensación adecuada a la desgravación inmediata que en términos de comercio otorgaron los Estados Unidos a Colombia, la cual fue del 100%, puesto que si se la comparara con el acceso libre de aranceles concedido por Colombia a los Estados Unidos desde el primer día de vigencia del Tratado a través de los contingentes arancelarios, se constata que esta desgravación ascendería efectivamente al 124%, y que si además se le adicionara la potencial desviación de comercio a favor de los Estados Unidos, la desgravación total de Colombia a los Estados Unidos alcanzaría efectivamente al 165%. Aún más todavía, es preciso señalar que los Estados Unidos le liberaron de manera inmediata a los países centroamericanos el 100% de sus exportaciones sin exigirles la cláusula de preferencia no recíproca. De otra parte, no puede desconocerse que dicha cláusula limita seriamente las posibilidades de apertura de mercados en futuros acuerdos comerciales, ya que Colombia se vería restringida a ofrecer un mayor acceso preferencial a otros socios que el concedido a los Estados Unidos al estar obligada a extenderlo automáticamente a este país.

Con relación a la argumentación sobre el trato asimétrico a favor de los Estados Unidos, se utilizaron los criterios tanto de valor de comercio otorgado libre de aranceles desde el inicio del Tratado, como de la diferencia en el grado efectivo de compromiso consignado en las notas que intercambiaron los países en materia sanitaria y fitosanitaria por fuera del texto del Tratado.

A este respecto el Ministro manifestó que hay una confusión en el planteamiento ya que de acuerdo con las propias cifras del estudio, Colombia habría otorgado en la canasta de liberación inmediata solo al 53% del valor del comercio actual, mientras que los Estados Unidos habían otorgado el 99%. En este sentido es preciso aclarar que las cifras mencionadas por el Ministro no contemplan la valoración de los contingentes otorgados ni las posibilidades de desviación de comercio que pueden aprovechar los Estados Unidos, dado el alto margen preferencial que usufructúan frente a los socios comerciales de Colombia con excepción de los países andinos. Al incluir los efectos en términos de desgravación por estos dos conceptos queda claro que los Estados Unidos ofrecieron a Colombia un potencial de comercio en la canasta de liberación inmediata equivalente al 115% del valor promedio de las importaciones originarias de Colombia en el periodo 2001-2004, mientras que Colombia le ofreció liberación inmediata al 165% del valor promedio de las importaciones originarias de los Estados Unidos en dicho periodo.

En torno a la tesis que los Estados Unidos habían adoptado una posición más radical frente a Colombia en comparación con la que asumieron frente a los países centroamericanos, el Ministro manifestó que era pertinente recordar que Colombia había recibido la mayor cuota de azúcar de los países que habían negociado acuerdos de promoción de comercio con los Estados Unidos, que el acceso al mercado estadounidense para el etanol era ilimitado en el caso colombiano mientras que a los países centroamericanos se les había condicionado a unas cuotas, y que además Colombia había logrado mantener aranceles base más elevados con relación a los conseguidos por los países del CAFTA.

En este punto conviene señalar que en el estudio también se hizo mención a aquellos aspectos en que se había logrado un trato más favorable. En efecto, no se hizo referencia exclusivamente al caso del azúcar sino también al del tabaco, producto para el cual los países centroamericanos no consiguieron un contingente, aparte de que también se destacó la carta anexa que en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias fuera acordada por Colombia por fuera del texto del Tratado, lo que no lograron los países centroamericanos.

Ahora bien, es importante anotar que no obstante la cuota otorgada por los Estados Unidos a Colombia para el azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo final es la más alta en términos de volumen, la misma ascendió a un 2,0% de la producción total nacional de azúcar, proporción superior a la que representó la cuota otorgada por los Estados Unidos a Guatemala, que ascendió a un 1,7% de la producción de dicho país, e igual a la de República Dominicana, pero inferior a las proporciones de las cuotas concedidas a Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, equivalentes a 2,4%, 2,8%, 5,6% y 6,1%, respectivamente. En conjunto, la cuota otorgada en CAFTA representó un 2,8% de la producción de azúcar de los países centroamericanos, por lo que no necesariamente el acceso otorgado a Colombia puede considerarse como el más favorable³.

Por su parte, tanto en el Tratado con Colombia como en CAFTA, los Estados Unidos concedieron desgravación inmediata a las importaciones de etanol carburante originarias del respectivo país socio. Las cuotas establecidas en CAFTA a las que hace referencia el Ministro corresponden a un cupo de importaciones libre de arancel que los Estados Unidos concedieron en dicho Tratado para el alcohol etílico deshidratado (etanol carburante) producido por los países centroamericanos a partir del alcohol etílico sin deshidratar, bien sea nacional o importado. En este sentido, los países centroamericanos cuentan con un beneficio adicional al de Colombia, pues el proceso de deshidratación del alcohol etílico también goza de un acceso preferencial.

Respecto de los aranceles base es menester aclarar que antes que obtener un mejor tratamiento, Colombia tuvo que otorgar mayores márgenes de preferencia frente a los concedidos por los países centroamericanos, dado que los niveles de aranceles promedio que arrojaba el Sistema Andino de Franjas de Precios durante su vigencia, así como los vigentes en casos como los de la carne de res, el arroz y el frijol, resultaban mayores a los aranceles cobrados por los países centroamericanos.

Así mismo, debe señalarse que la obtención de aranceles base más elevados no fue una concesión de parte de los Estados Unidos, pues en todas las negociaciones la desgravación se parte del arancel de Nación Más Favorecida existente. En la negociación con los países andinos, que contaban con un arancel variable en función de los precios internacionales, lo procedente hubiera sido haber iniciado la desgravación a partir del arancel promedio durante un periodo largo y representativo de los ciclos de precios. Por el contrario, para la determinación de estos aranceles, los Estados Unidos impusieron como punto de partida el periodo comprendido entre los años 2002 y 2004, caracterizado por la presencia de precios internacionales elevados y, en consecuencia, por aranceles reducidos.

De esta forma, los comentarios efectuados por el Ministro no afectan de manera alguna las conclusiones del estudio en esta materia.

Por último, antes de proceder con el siguiente tema es importante resaltar que las conclusiones de la primera parte del estudio se basan exclusivamente en una revisión de textos y una sistematización de características centrales y compromisos derivados del Tratado de Colombia con los Estados Unidos y del CAFTA, sin que existan razones sustentadas por el Ministro para poder calificarlas como sesgadas e infundadas.

³ Los datos de producción fueron tomados de la FAO, y corresponden al periodo 2001-2004 para Colombia y al periodo 2002-2003 para los países centroamericanos.

Efectos Previsibles del TLC

La segunda parte del estudio tuvo por objeto realizar una estimación de los impactos en bienestar susceptibles de generarse por lo acordado en el Tratado tanto a corto como a mediano y largo plazo, sobre los distintos agentes de la economía: productores agropecuarios, trabajadores, consumidores y gobierno. Esta estimación se adelantó con el fin de aportar al país elementos de juicio indispensables que contribuyan desde ahora a la definición de acciones y esfuerzos públicos y privados que han de realizarse en diversos campos para buscar asegurar una mejora en el bienestar nacional en una perspectiva duradera bajo la implantación de las condiciones de acceso del sector agropecuario negociadas en el TLC con los Estados Unidos.

Al respecto, el Ministro ha manifestado que la estimación realizada en el estudio contiene graves errores técnicos, así como inconsistencias y sesgos en la metodología empleada, que llevan a una sobrestimación de los costos previsibles del TLC y a una subestimación de los beneficios del mismo. Para sustentar lo anterior, el Ministro abordó cinco aspectos metodológicos de la estimación.

El primero, que a nuestro juicio se constituye en su principal crítica al estudio, es que en su opinión los autores *“desconocen los avances en economía en los últimos 30 años, pues solo utilizan la historia para medir los impactos del TLC”*. Así, para el Ministro el estudio contiene un grave error al no tener en cuenta que el *“TLC generará efectos dinámicos que transformarán la estructura productiva del país, se ampliarán oportunidades de negocio en sectores que hoy no existen”*. Para sustentar las anteriores afirmaciones el Ministro cita al Premio Nóbel de Economía, Robert Lucas, quien afirmó que *“Los cambios de la política económica modifican la forma en que la política afecta a la economía, porque los agentes toman en cuenta el futuro y no el pasado, y adaptan sus expectativas y comportamientos a la nueva situación de política”*.

En relación con lo señalado es de afirmar de manera clara y contundente que no es cierto que el estudio haya dejado de lado la identificación de los sectores con potencialidad para la creación de nuevas oportunidades de negocios de exportación hacia los Estados Unidos, lo cual se puede comprobar con una lectura cuidadosa de varias secciones del estudio, así como con una revisión de las presentaciones que los autores hemos tenido oportunidad de realizar en la propia Comisión Conjunta del Congreso.

Lo que sí es totalmente cierto, y el Ministro así lo reconoció en su exposición ante la Comisión Conjunta del pasado 7 de marzo, es que no existe actualmente en el país información disponible que permita una cuantificación **objetiva y sustentable** de los impactos previsibles a largo plazo del TLC sobre algunos sectores específicos en los que se concentran las expectativas de ganancias significativas del Tratado, distintos del azúcar, del etanol de caña y del tabaco, para los cuales sí se desarrolló una cuantificación detallada de los efectos previsibles.

Por tal razón, siendo conscientes del rigor científico y estadístico que exige la técnica económica a la hora de estimar los posibles impactos de cambios en políticas, todavía más en el caso de la profundidad de las que se derivan de un TLC, en lugar de optar por realizar predicciones con base en supuestos sin debido soporte, se consideró más conveniente y útil para el país estimar aquellos efectos sobre el bienestar, bien fueran beneficios o costos para la sociedad, que tuvieran un sustento claro en términos empíricos, y a partir del balance estimado de beneficios-costos derivar la magnitud del cambio que se debe presentar en el sector agropecuario colombiano para que el TLC deje de representar un grave riesgo y pueda llegar

a convertirse en una oportunidad para el crecimiento sectorial sostenible, tal como se pretendía al inicio de la negociación.

Los resultados del estudio muestran que la magnitud de la transformación agropecuaria sería considerable, en la medida en que las pérdidas previsibles solamente se podrían compensar a largo plazo si el valor anual promedio de la producción agropecuaria aumentara entre unos US\$ 900 y US\$ 1.400 millones, a cargo especialmente de nuevos productos exportables a los Estados Unidos.

No obstante lo anterior, el Ministro si bien reconoce que es válido argumentar que no existe información para cuantificar los posibles efectos sobre algunos sectores con gran potencialidad de exportación a los Estados Unidos, afirmó que el estudio es sesgado por cuanto se limita a calcular las pérdidas del Tratado sin hacer una identificación de dichos sectores. Esta afirmación desconoce por completo el hecho que la estimación del balance previsible del TLC a corto y largo plazo fue realizada bajo la metodología conocida como “mapeo”, por medio de la cual se estimaron distintos escenarios de pérdidas previsibles para aquellos bienes que compiten con importaciones que enfrentan los mayores riesgos potenciales del Tratado, y a partir de ellos, se calculó el rango en que tendrían que crecer los sectores con potencial exportador sobre los cuales recaerían las principales oportunidades del TLC, que a juicio de los autores, y como quedó consignado en el estudio, corresponden a biocombustibles, frutas y hortalizas, y carne de bovino.

Aun más, el estudio fue más allá de la simple identificación de sectores que mencionó el Ministro, pues se señalaron los retos que éstos enfrentan para poder concretar las oportunidades que se les abrirían, siendo el primero de ellos la creación de una oferta exportable significativa que hoy no existe (y que precisamente es la razón principal que impide cuantificar los eventuales impactos del TLC sobre estos productos), así como el desarrollo de una ardua labor a nivel interno en aspectos de producción y comercialización como empaque, calidad, estándares sanitarios, etc. Así mismo, en el caso de las frutas y hortalizas y la carne de bovino, se alertó sobre un riesgo adicional a la hora de predecir si podrán aprovecharse las oportunidades de acceso al mercado estadounidense, como es la incertidumbre derivada del Tratado en cuanto a la verdadera disposición estadounidense para eliminar efectivamente las restricciones sanitarias y fitosanitarias injustificadas, ante la ausencia de compromisos concretos de obligado cumplimiento por parte de los Estados Unidos en esta materia.

Como corolario de lo anterior, es conveniente señalar que la metodología de estimación de los impactos previsibles ante un escenario de libre comercio con los Estados Unidos, así como del cálculo del monto en que se debe expandir la producción agropecuaria para compensar las pérdidas previsibles, fue básicamente la misma que se desarrolló en el estudio contratado por el Ministerio de Agricultura con miras a la preparación de la negociación, el cual contó con la participación de 13 investigadores principales ampliamente reconocidos en el país⁴.

Precisamente, a partir de esta metodología dicho estudio recomendaba mantener en el TLC el sistema de aranceles variables del SAFF o instituir mecanismos sustitutos equivalentes para evitar que se presentaran las pérdidas significativas que en su momento se estimaron, así como planteaba la imperiosa necesidad de lograr un acceso real al mercado estadounidense, con compromisos concretos en materia de remoción de barreras no arancelarias, de forma tal que la

⁴ Garay, Luis Jorge *et. al.*(2005), **La Agricultura Colombiana Frente al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos**, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.

expansión requerida en materia de exportaciones únicamente dependiera de la tarea interna que desarrollaran los sectores público y privado en Colombia.

El segundo aspecto metodológico al que se refiere el Ministro tiene que ver con que, según su opinión, los autores desconocieron el componente de protección natural que se genera por el hecho de tener que “internar” los productos estadounidenses al país, es decir, de transportar los productos importados desde el puerto hasta el centro de consumo, lo que lleva a “*sobrestimar el potencial efecto de una desgravación arancelaria*”. Al respecto, debe resaltarse que, contrario a lo afirmado por el Ministro, las estimaciones incluyen la **totalidad** de la protección natural, por lo que no es correcto aducir que las pérdidas previsibles están sobrestimadas. Incluso, es conveniente mencionar que los costos de internación fueron estimados a partir de las mismas fuentes de información empleadas en el mencionado estudio preparatorio del Ministerio de Agricultura (los datos utilizados puede ser consultados en el anexo estadístico incluido en el CD junto al libro).

En cuanto al tercer aspecto metodológico, el Ministro afirma que los autores “*utilizan sesgadamente los aranceles para medir el impacto del TLC en la agricultura colombiana*”. La crítica del Ministro se relaciona con el alza de los precios internacionales de algunos productos observada en el año 2006, que bajo el sistema de franjas de precios ha llevado a unos niveles arancelarios inferiores a los prevalecientes en periodos previos con precios internacionales más moderados que los actuales. Así, el Ministro afirma que utilizar como referencia el periodo 1998-2005, de *supuestos* precios bajos y aranceles altos, sesga los resultados del estudio. Es preciso recordar que la alta volatilidad es precisamente controlada por el sistema de franjas de precios: fijándose aranceles altos en épocas de precios internacionales bajos y aranceles bajos en periodos de cotizaciones altas.

Al respecto es de recalcar que precisamente la volatilidad de los precios internacionales y la variación en la protección arancelaria generada por el sistema de franjas fueron ampliamente abordadas en el estudio⁵. A partir de un análisis de los precios internacionales de los principales productos, se detectó que el periodo comprendido entre 1998 y 2005 es más representativo del ciclo característico de dichos precios, por lo que resultaba más aconsejable utilizarlo en los cálculos. De cualquier forma, para poder detectar sesgos en las estimaciones se tomó la precaución de realizar un análisis de sensibilidad con respecto al periodo utilizado para estimar los impactos derivados del TLC, utilizando en un caso el comprendido entre los años 2001 y 2005 y en otro el comprendido entre 1998 y 2005.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el periodo más largo contaba con protecciones más altas frente al periodo 2001-2005 (asociados a cotizaciones relativamente altas), se sacrificó el criterio estadístico y se decidió escoger el periodo de menores protecciones como base para las estimaciones del balance previsible de impactos resultantes del TLC. Por ello, si de algo se podría calificar al estudio por el periodo escogido sería más bien de subestimar los impactos en el caso de los bienes que compiten con importaciones estadounidenses, y no de sobreestimarlos.

Ahora bien, el Ministro no sólo desconoce el análisis desarrollado en el estudio y el criterio escogido por los autores, sino que critica como error metodológico de este estudio el no haber incluido el año 2006 en el periodo de referencia (año caracterizado por aranceles bajos). En este punto debe recordarse no solamente que el estudio se culminó a comienzos del segundo semestre de 2006, por lo que no era posible incluirlo debidamente, sino más importante aún que

⁵ Garay, Luis Jorge, Barberi, Fernando e Iván Cardona (2006), *Op. Cit.*, páginas 98 y 99.

un análisis sobre impactos previsible de largo plazo han de basarse en ciclos característicos de precios y no pueden sustentarse en precios observados puntualmente, o en una fotografía como dice el Ministro, a no ser que se cuente con una abundancia de razones justificativas con suficiente respaldo, lo que no es el caso para los productos que sugiere el Ministro ante el desconocimiento de la evolución de su mercado internacional.

Adicionalmente, se debe mencionar que las cifras citadas por el Ministro son erróneas, cuando afirma que si se hubiera incluido el año 2006 el arancel aplicado en el caso del maíz amarillo habría sido menor al utilizado en el estudio hasta en 25 puntos porcentuales. A diferencia, siendo que la protección arancelaria utilizada en el estudio para dicho producto fue de 24% (arancel promedio aplicado en el periodo 2001-2005), y si se hubiera incluido el año 2006 dentro del promedio la protección habría disminuido a 22% puede afirmarse que la diferencia entre las mismas es tan sólo de 2 puntos porcentuales.

Es oportuno señalar que en el estudio, además de realizar análisis de sensibilidad respecto al periodo utilizado para estimar los impactos previsible del Tratado, también se desarrollaron otros análisis de sensibilidad, siendo conscientes de que los efectos potenciales que se derivan de un TLC pueden ser de profundidad significativa, lo que podría llevar a que la respuesta de los agricultores colombianos difiera de la estimada a partir de la información histórica. En este sentido se realizó un análisis suponiendo que las reducciones en producción y área cosechada fueran en un caso 50% inferiores a las estimadas, y en otro caso 50% superiores. Este análisis permitió concluir con suficiente nivel de certeza que los impactos previsible del TLC no se habrían de apartar de manera significativa de los estimados en el estudio.

Igualmente, se tuvo en cuenta que el impacto a mediano y largo plazo sobre el sector productor de carne de pollo en Colombia podría ser de una magnitud considerable, dado el alto diferencial entre los precios de exportación de los cuartos traseros estadounidenses y los precios de los distintos cortes en Colombia. En este sentido, las estimaciones del grado de respuesta en la oferta de esta actividad ante cambios en los precios (elasticidad precio propio y elasticidad precio de los insumos), fueron complementadas con información de costos de producción y de rentabilidad de la actividad en el país, así como con estudios internacionales pertinentes, tal como el realizado por las autoridades mexicanas con motivo de la inminente liberalización de su mercado en el año 2003, según se había acordado en el TLCAN. A partir de estas consideraciones se establecieron distintos escenarios del impacto previsible que se podría llegar a presentar a mediano y largo plazo sobre la actividad de la avicultura de engorde en Colombia, cuyas estimaciones están consignadas en el estudio

El cuarto aspecto metodológico abordado por el Ministro tiene que ver con un supuesto error del estudio al calcular los impactos en la oferta colombiana de los bienes agropecuarios a partir de los cambios en los precios, al aducir que la teoría económica ha mostrado que deben derivarse de la interrelación entre la oferta y la demanda del bien en cuestión.

Al respecto es necesario aclarar que según las teorías de comercio internacional, la afirmación del Ministro sería cierta siempre y cuando se tratara de un país fijador de precios, o de un producto no transable a nivel internacional, o de un mercado en el que las medidas en frontera hacen prohibitivo el comercio exterior. En el caso de los bienes agrícolas colombianos analizados en el estudio no se cumple ninguna de las anteriores condiciones, pues el país es tomador de precios del mercado mundial, los bienes son transables y el comercio exterior es permitido, y más aún teniendo en cuenta que lo que se está midiendo es el impacto de un "libre comercio" en los mercados bajo estudio. En este sentido, una vez entre en vigor el TLC, el precio de los productos agropecuarios colombianos que sean transables no será fijado por la

interrelación entre la oferta y la demanda interna, sino que corresponderá al precio internacional sin arancel o con arancel preferencial según sea el caso, adicionando los costos de transporte para su internación al país.

Adicionalmente, cabe aclarar que la argumentación del Ministro para el caso específico del maíz amarillo, con la cual sustenta su crítica al estudio, no corresponde al concepto que pretendía explicar. En efecto, el Ministro no hace mención a la interrelación entre la oferta y la demanda interna del maíz amarillo, sino a la interrelación entre la oferta **nacional** y la demanda **mundial** de este bien. Aunque es cierto que cualquier cambio en la demanda mundial de un producto tiene efectos en el precio internacional del mismo, y por esa vía impacta la oferta nacional en un país tomador de precios, no se puede afirmar bajo ninguna circunstancia que el TLC entre Colombia y los Estados Unidos generará un efecto apreciable sobre la demanda mundial de un producto cualquiera. En ese sentido, tampoco puede afirmarse que los efectos en el mercado nacional que puedan tener los cambios en el mercado mundial de cualquier producto por factores exógenos, como los producidos en el maíz amarillo desde finales del 2006 a los que se hace referencia más adelante, pueden atribuirse a lo negociado en el TLC, cual es el objetivo de las estimaciones desarrolladas en el estudio.

El último aspecto del estudio criticado por el Ministro se refiere a una supuesta sobrestimación de los efectos negativos sobre los bienes que compiten con importaciones, pues, según el Ministro, el trabajo *“contabiliza dos veces los ingresos laborales al calcular los costos, pasando por alto técnicas básicas de medición económica”*. La anterior afirmación se basa en una clara confusión al analizar el estudio, ya que este último únicamente contabiliza como efecto en el bienestar de los productores el cambio en los **beneficios de los mismos**, y no el cambio en el **valor de producción**, conceptos claramente distintos. Por esta razón, es totalmente lógico adicionarle al cambio en los beneficios de los productores agropecuarios, el cambio en los ingresos de los trabajadores agropecuarios por la contracción o la expansión previsible en las distintas actividades.

Para concluir, es importante recordar que el objetivo del estudio era cuantificar los posibles impactos atribuibles específicamente a las condiciones negociadas en el TLC para el sector agropecuario, con base en la situación previsible a la hora de negociar el Tratado. Aunque lo ideal sería que las pérdidas previsible en bienes de importación generadas por el TLC se compensaran al menos con un aumento de las exportaciones hacia los Estados Unidos, existen otros factores diferentes al TLC que pueden contribuir a aminorar esas pérdidas para evitar que el Tratado se convierta en un riesgo para la sostenibilidad del sector a mediano y largo plazo. Dichos factores pueden ser o bien de carácter endógeno, tales como expansiones en la producción interna por mejoras en la productividad agrícola o por el aumento de exportaciones a terceros países, en la medida que se obtenga un acceso preferencial favorable en productos agropecuarios en otras negociaciones comerciales, o bien de carácter exógeno, tales como los cambios estructurales en los mercados internacionales de ciertos productos agropecuarios.

Respecto a este último tipo de cambios, resulta ilustrativo analizar la situación actual del maíz amarillo en el mercado mundial, la cual fue mencionada varias veces en la presentación realizada por el Ministro ante el Congreso. Como bien lo afirma el Ministro, la mayor demanda mundial por maíz amarillo para producir biocombustibles ha elevado la cotización internacional de este cereal, particularmente desde octubre de 2006, mes en el cual el precio FOB pasó de 119 a 143 dólares por tonelada para terminar el año con un precio promedio de 162 dólares por tonelada, es decir, un crecimiento de 60% respecto al precio observado en diciembre de 2005.

Si estos mayores precios del maíz a nivel internacional se mantienen por un periodo largo de tiempo, es decir si el cambio en el mercado mundial de este producto no es temporal sino estructural, las pérdidas previsibles estimadas sobre este producto bajo el TLC podrían no llegar a presentarse, al punto de poder disminuirse las pérdidas en un monto cercano a los \$ 280 mil millones anuales. Sin embargo, bajo este escenario se empeoraría la situación previsible para los productores de carne de pollo, al incrementarse su pérdida previsible en al menos \$80 mil millones al año, pero con el agravante que se aumenta la probabilidad de que la actividad se haga insostenible en el largo plazo. En estas circunstancias, las pérdidas previsibles para el sector agropecuario oscilarían entre \$ 0,6 y \$ 1,1 billones al año, siendo este último valor el más probable en el largo plazo. Lo anterior implica que aún con los precios altos del maíz, se requeriría un aumento de las exportaciones a los Estados Unidos entre US\$ 700 y US\$ 1.100 millones anuales, siendo más probable la necesidad de este último incremento.

Ahora bien, de haberse mantenido alguna medida de protección a largo plazo para la carne de pollo bajo el TLC, los beneficios de un eventual mantenimiento de los precios altos del maíz podrían aprovecharse sin generar riesgos significativos en otras cadenas, pudiéndose haber evitado pérdidas en montos iguales o superiores a \$ 0,5 billones al año en el largo plazo.

Por último, los autores de estas notas quieren manifestar la conveniencia de adelantar un debate sano y constructivo sobre un tema de tan profundas consecuencias para el futuro del país como es el caso del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, con la participación amplia de diversos sectores de la sociedad como la academia, las organizaciones sociales, los partidos políticos y las instituciones responsables, a fin de construir conjuntamente una visión comprensiva y una posición estratégica en torno a las relaciones económicas y comerciales con los Estados Unidos como marco de referencia para evaluar y decidir sobre un TLC como el negociado y puesto a consideración del Congreso colombiano. A este propósito colectivo hemos querido aportar, aunque modestamente, con un conjunto de elementos de juicio indispensables a la hora de afrontar el análisis del TLC con los Estados Unidos.