

La negociación agropecuaria en el TLC

— alcances y consecuencias —



Luis Jorge Garay
Fernando Barberi
Iván Mauricio Cardona



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

Documentos de política pública para la paz

La negociación agropecuaria en el TLC
Alcances y consecuencias



La negociación agropecuaria en el TLC

— *alcances y consecuencias* —

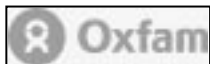
LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

FERNANDO BARBERI GÓMEZ

IVÁN MAURICIO CARDONA LANDÍNEZ

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ

Esta publicación
fue realizada gracias
al apoyo de
OXFAM GB



© **La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y consecuencias**

CORPORACIÓN DERECHOS PARA LA PAZ

PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia

Serie: *Documentos de política pública para la paz*

© Luis Jorge Garay Salamanca, Fernando Barberi Gómez, Iván Mauricio Cardona Landínez

ISBN: 958-xxxxxxxxxxxx

Primera edición

Bogotá, Noviembre de 2006

PLANETA PAZ

Calle 30 A No 6-22 Of. 2701

PBX 3 40 2300

Bogotá D.C. - Colombia

planetap@planetapaz.org

www.planetapaz.org

Diseño y producción editorial:

RICARDO ALONSO

torregrafica@gmail.com

Ilustración de portada:

GIOVANNI CABRERA

www.yovart.com

Impresión:

EDICIONES ÁNTROPOS

ediantropos@hotmail.com

CONTENIDO

	PRESENTACION	17
	INTRODUCCIÓN	25
1	ANTECEDENTES Y RAZONES DE COLOMBIA PARA NEGOCIAR CON ESTADOS UNIDOS	
/página 29	Antecedentes	29
	Los fundamentos de la negociación con Estados Unidos	33
	La visita del representante comercial de los Estados Unidos a Colombia y el inicio de las negociaciones	35
2	LOS OBJETIVOS DE LA NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA	
/página 39	La posición inicial del Ministerio de Agricultura	39
	La matriz de intereses	44
3	RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN	
/página 53	En materia ofensiva	53
	Consolidación del ATPDEA	53
	Acceso real	54
	Acceso otorgado a productos no beneficiados por el ATPDEA	56
	Exclusión de las compras del sector público	61
	Balance comercial en materia ofensiva	62
	En materia defensiva	64
	Mecanismos de compensación de las ayudas internas estadounidenses	64
	Administración de contingentes	68
	Subsidios a la exportación	70
	Los productos sensibles de Colombia	71
	Los contingentes en el TLC	74
	Balance comercial en materia defensiva	77
	Balance comercial ofensivo-defensivo	79
	Otros aspectos	80
	Cláusula de preferencia	80
	Fondo de reconversión y comité de comercio agrícola	81

<p>4 /página 83</p>	<p>LA NEGOCIACIÓN FRENTE A LA MATRIZ DE INTERESES Y AL CAFTA</p> <p>La negociación frente a la matriz de intereses 83</p> <p>La negociación frente al CAFTA 86</p>
<p>5 /página 97</p>	<p>ESTIMACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS DEL TLC SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO</p> <p>Posibles impactos sobre los productores de bienes agropecuarios importables 98</p> <p style="padding-left: 20px;">Consideraciones metodológicas 98</p> <p style="padding-left: 20px;">Efectos de corto plazo 100</p> <p style="padding-left: 20px;">Efectos de mediano y largo plazo 111</p> <p style="padding-left: 20px;">Otros productos 124</p> <p style="padding-left: 20px;">Impactos sobre la economía campesina 130</p> <p>Posibles impactos sobre los productores de bienes exportables 131</p> <p style="padding-left: 20px;">Consideraciones metodológicas 131</p> <p style="padding-left: 20px;">ATPDEA: productos sin restricciones 132</p> <p style="padding-left: 20px;">Productos con restricciones sanitarias: carne de bovino y hortofrutícolas 140</p> <p>Posibles impactos sobre los consumidores de alimentos 141</p> <p style="padding-left: 20px;">Consideraciones metodológicas 141</p> <p style="padding-left: 20px;">Resultados 143</p> <p>Pérdida de aranceles 147</p> <p>Balance de beneficios y costos sociales 148</p> <p style="padding-left: 20px;">Escenario base 148</p> <p style="padding-left: 20px;">Escenario alternativo 153</p>
<p>6 /página 157</p>	<p>LAS AYUDAS INTERNAS AL AGRO COLOMBIANO</p> <p>El programa denominado Agro, Ingreso Seguro - AIS 157</p> <p style="padding-left: 20px;">Antecedentes 157</p> <p style="padding-left: 20px;">Los subsidios y la agricultura 158</p> <p style="padding-left: 20px;">El proyecto de Ley Agro, Ingreso Seguro 160</p> <p>Estimación del costo de un programa ayudas internas 163</p> <p style="padding-left: 20px;">Consideraciones generales 163</p> <p style="padding-left: 20px;">Resultados 165</p>
<p>7 /página 167</p>	<p>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES</p> <p>Conclusiones 167</p> <p style="padding-left: 20px;">Frente a los objetivos del Ministerio de Agricultura 167</p> <p style="padding-left: 20px;">Frente a la matriz de intereses 169</p> <p style="padding-left: 20px;">Frente al CAFTA y otros acuerdos 169</p> <p style="padding-left: 20px;">Impactos negativos del TLC a corto plazo 172</p> <p style="padding-left: 20px;">Impactos negativos del TLC a largo plazo 173</p> <p style="padding-left: 20px;">Impactos positivos del TLC a corto plazo 174</p> <p style="padding-left: 20px;">Impactos positivos del TLC a largo plazo 174</p> <p style="padding-left: 20px;">Balance de beneficios y costos sociales: escenario base 175</p> <p style="padding-left: 20px;">Balance de beneficios y costos sociales: escenario alternativo 177</p> <p style="padding-left: 20px;">El programa Agro, Ingreso Seguro 177</p> <p style="padding-left: 20px;">La compensación a los sectores perdedores 178</p> <p>Reflexiones 180</p>

Página**ÍNDICE DE CUADROS**

46	Cuadro 1	Intereses de Colombia en la negociación agrícola del TLC con EE.UU
48	Cuadro 2	Priorización y ponderación de los intereses de Colombia en la negociación agrícola del TLC con EE.UU.
50	Cuadro 3	Intereses percibidos de los Estados Unidos en la negociación agrícola del TLC con Colombia
51	Cuadro 4	Priorización y ponderación de los intereses percibidos de los Estados Unidos en la negociación agrícola del TLC con Colombia
61	Cuadro 5	Resultados de la negociación para los principales productos ofensivos de Colombia
62	Cuadro 6	Distribución de las subpartidas en la oferta final de EE.UU. a Colombia para el ámbito agropecuario
63	Cuadro 7	Distribución del comercio en la oferta final de EE.UU. a Colombia para el ámbito agropecuario
75	Cuadro 8	Resultados de la negociación para los principales productos defensivos de Colombia
76	Cuadro 9	Contingentes otorgados por Colombia a los Estados Unidos
77	Cuadro 10	Distribución de las subpartidas en la oferta final de Colombia a los EE.UU. para el ámbito agropecuario
78	Cuadro 11	Distribución del comercio en la oferta final de Colombia a los EE.UU. para el ámbito agropecuario
93	Cuadro 12	Distribución de las subpartidas en la oferta final de centroamérica a los EE.UU. para el ámbito agropecuario
93	Cuadro 13	Distribución de las subpartidas en la oferta final de los EE.UU. a Centroamérica para el ámbito agropecuario
94	Cuadro 14	Distribución del comercio en la oferta final de los países centroamericanos a los EE.UU. para el ámbito agropecuario
95	Cuadro 15	Distribución del comercio en la oferta final de los EE.UU. a los países centroamericanos para el ámbito agropecuario
103	Cuadro 16	Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de maíz en Colombia
104	Cuadro 17	Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de sorgo en Colombia
106	Cuadro 18	Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de soya en Colombia
109	Cuadro 19	Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de trigo en Colombia
111	Cuadro 20	Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de frijol en Colombia
114	Cuadro 21	Impactos a largo plazo del TLC sobre el sector productor de arroz paddy en Colombia
122	Cuadro 22	Posibles impactos sobre la rentabilidad del sector productor de carne de pollo en Colombia
123	Cuadro 23	Impactos a largo plazo del TLC sobre el sector productor de carne de pollo en Colombia
126	Cuadro 24	Impactos a corto plazo del TLC sobre los ingresos del sector productor de aceite de palma en Colombia

127	Cuadro 25	Impactos a largo plazo del TLC sobre el sector productor de aceite de palma en Colombia
133	Cuadro 26	Exportaciones de los productos beneficiados por ATPDEA y beneficio arancelario
137	Cuadro 27	Impactos a corto plazo del TLC sobre los ingresos del sector productor de azúcar y etanol en Colombia
138	Cuadro 28	Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de tabaco en Colombia
139	Cuadro 29	Contingentes otorgados a Colombia por parte de los EE.UU. en el sector lácteo
144	Cuadro 30	Cambios en los precios de los bienes de consumo final a corto plazo
145	Cuadro 31	Cambios en los precios de los bienes de consumo final a largo plazo
146	Cuadro 32	Cambios en los precios de los subgrupos de consumo a corto plazo
146	Cuadro 33	Cambios en los precios de los subgrupos de consumo a largo plazo
147	Cuadro 34	Cambio en el gasto de los consumidores colombianos
149	Cuadro 35	Beneficios y costos a corto plazo del TLC para los productos del sector agropecuario
151	Cuadro 36	Beneficios y costos sociales del TLC para Colombia
166	Cuadro 37	Ayudas internas requeridas para compensar a los productos perjudicados por el TLC a corto plazo

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Página		
99	Gráfico 1	Precios internacionales FOB de algunos productos agrícolas
101	Gráfico 2	Precio interno histórico del maíz amarillo y precio con TLC
102	Gráfico 3	Precio interno histórico del maíz amarillo, el maíz blanco y el sorgo
106	Gráfico 4	Precio interno histórico de la soya en grano y precio con TLC
108	Gráfico 5	Precio interno histórico del trigo y precio con TLC
110	Gráfico 6	Precio interno histórico del frijol y precio con TLC a corto plazo
113	Gráfico 7	Precio interno histórico del arroz paddy y precio con TLC
116	Gráfico 8	Precio interno histórico de los pernils de pollo y precio esperado con TLC a corto plazo
120	Gráfico 9	Precio interno histórico de los pernils de pollo y precio esperado con TLC a largo plazo
125	Gráfico 10	Precio interno histórico del aceite crudo de palma y precio esperado con TLC

ANEXOS ESTADÍSTICOS*

1. Evaluación de la oferta final de los Estados Unidos a Colombia en el ámbito agropecuario
2. Evaluación de la oferta final de Colombia a los Estados Unidos en el ámbito agropecuario
3. Evaluación de las ofertas finales de CAFTA en el ámbito agropecuario
4. Precios internacionales FOB de algunos productos agrícolas
5. Impactos del TLC sobre el sector productor de maíz y sorgo en Colombia
6. Impactos del TLC sobre el sector productor de soya en Colombia
7. Impactos del TLC sobre el sector productor de trigo en Colombia
8. Impactos del TLC sobre el sector productor de frijol en Colombia
9. Impactos del TLC sobre el sector productor de arroz paddy en Colombia
10. Impactos del TLC sobre el sector productor de carne de pollo en Colombia
11. Impactos del TLC sobre el sector productor de aceite de palma en Colombia
12. Impactos del TLC sobre el sector productor de azúcar y etanol en Colombia
13. Impactos del TLC sobre el sector productor de tabaco en Colombia
14. Impactos del TLC sobre los consumidores colombianos de alimentos. Escenario a corto plazo
15. Impactos del TLC sobre los consumidores colombianos de alimentos. Escenarios a largo plazo
16. Balance de beneficios y costos sociales del TLC
17. Estimación del costo de un programa de ayudas internas

• Toda la información estadística utilizada en esta investigación se encuentra en el CD anexo

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AEC	Arancel externo común
AIS	Agro, Ingreso Seguro
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANALAC	Asociación Nacional de Productores de Leche
ASOCAÑA	Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia
ASOPORCICULTORES	Asociación Colombiana de Porcicultores
ATPA	Andean Trade Preference Act
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBI	Caribbean Basin Initiative / Caribbean Basin Trade Partnership Act
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Naciones Unidas
CIF	Cost, Insurance, and Freight
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DTF	Tasa de interés de los depósitos a término fijo
EE.UU.	Estados Unidos de América
FEDEARROZ	Federación Nacional de Arroceros
FEDEGAN	Federación Nacional de Ganaderos
FEDEPALMA	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite de Colombia
FENALCE	Federación Nacional de Cultivadores de Cereales
FENAVI	Federación Nacional de Avicultores
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FOB	Free On Board
G3	Grupo de los 3
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Has.	Hectáreas
IPC	Índice de precios al consumidor
IPP	Índice de precios al productor
MAC	Mecanismo Público de Administración de Contingentes
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia
MERCOSUR	Mercado Común Suramericano
Mill.	Millones
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio

SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAFP	Sistema Andino de Franjas de Precios
SEA	Salvaguardia especial agropecuaria
SGCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones
SGP	Sistema generalizado de preferencias
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TLC	Tratado de Libre Comercio
Ton.	Tonelada métrica
TRM	Tasa de cambio representativa del mercado
TRQ	Tariff Rate Quota
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USDA	United States Department of Agriculture

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC

Compromiso de los países afiliados a la Organización Mundial de Comercio de respetar unas normas relacionadas con la utilización de medidas de orden sanitario y fitosanitario en el comercio internacional.

Análisis de riesgo

Evaluación adecuada de los riesgos existentes de determinado producto para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación de riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

Arancel base

Nivel del derecho aduanero cobrado a una determinada mercancía extranjera al ingresar a un determinado país a partir del cual se inicia un programa de reducción arancelaria, en el marco de la suscripción de acuerdos de libre comercio.

Arancel consolidado

Arancel máximo aplicable por un determinado país a un determinado producto de acuerdo con el compromiso establecido por dicho país ante la Organización Mundial de Comercio.

Arancel específico

Derecho aduanero que debe pagar una mercancía extranjera para ingresar a un país fijado en términos de cantidades monetarias fijas por unidad de la mercancía.

Arancel intracuota

Derecho aduanero que se cobra por el ingreso de una determinada mercancía extranjera a un país siempre que la cantidad o el valor de las importaciones no supere un determinado límite.

Cláusula de preferencia

Norma de un acuerdo por medio de la cual un país o un grupo de países conceden un tratamiento especial a otro país o conjunto de países.

Contingente o cuota

Cupo de importaciones en unidades o en valor de una determinada mercancía otorgado por un país o grupo de países a otro país o grupo de países sujeto a algún tratamiento especial, normalmente de carácter arancelario.

Derecho *antidumping*

Gravamen arancelario que impone un país a las importaciones de una determinada mercancía originaria de otro país con el fin de contrarrestar el daño que le ocasiona o puede ocasionarle a la producción nacional la utilización de una práctica de dumping, la cual consiste en que un país exporte una mercancía a un precio inferior al que se vende en su mercado doméstico.

Derecho compensatorio:

Gravamen arancelario que impone un país a las importaciones de una determinada mercancía originaria de otro país con el fin de contrarrestar el daño que le causa o puede causarle a la producción nacional el otorgamiento de subsidios a la exportación.

Negociación auto-contenida

Negociación caracterizada por la equivalencia de las concesiones.

Niveles de activación de una salvaguardia

Volumen de importaciones de una mercancía a partir del que cualquier aumento del mismo permite hacer uso de una medida de salvaguardia de cantidad o precio de un producto a partir del cual cualquier disminución del mismo permite hacer uso de una salvaguardia de precios.

Niveles de restitución arancelaria

Máximo porcentaje o monto al cual puede elevarse un arancel que ha sido reducido en virtud de un programa de desgravación arancelaria como consecuencia de la imposición de una medida de salvaguardia de cantidad o de precio.

Periodo de transición

Duración del periodo de desgravación de un producto en el marco de un acuerdo de libre comercio. Si el término se refiere al acuerdo en su conjunto será la duración del cronograma mas extendido de desgravación de dicho acuerdo.

Ronda Uruguay

Denominación que se le dio a la Ronda Multilateral de Negociaciones Comerciales que culminó con la suscripción del Acuerdo de Marrakech y la creación de la Organización Mundial del Comercio.

Salvaguardia de precio o de cantidad

Medida que puede imponer un país para proteger temporalmente la producción nacional de una determinada mercancía de las importaciones. Estas medidas pueden ser de precio o de cantidad. En el primer caso se aplican cuando el precio desciende de determinado nivel y en el segundo cuando las importaciones aumentan de determinada cantidad. Pueden ser de carácter arancelario o de índole cuantitativa.

Sistema Andino de franjas de precios

Sistema arancelario aplicable por parte de Colombia, Ecuador y Venezuela a un conjunto de productos pertenecientes al ámbito agrícola de la Organización Mundial de Comercio consistente en la combinación de dos aranceles, uno de carácter fijo y uno de índole variable en función inversa del precio internacional.

PRESENTACIÓN

El Proyecto PLANETA PAZ presenta a las organizaciones sociales populares y a la sociedad en general, el tercer volumen de la serie “Documentos de Política Pública para la Paz”, titulado *La negociación de la agricultura en el TLC: Alcances y consecuencias*, realizado bajo la dirección de Luis Jorge Garay, junto con Fernando Barberi e Iván Cardona.

Este documento se presenta en desarrollo de la misión de PLANETA PAZ, cual es la de contribuir a la materialización de las propuestas de los sectores sociales populares como sujetos autónomos para que incidan en la construcción de formas de poder alternativas, en la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos sociales, y en el fortalecimiento de su capacidad negociadora con miras a la resolución política del conflicto social y armado colombiano, y el logro de una paz sostenible.

Uno de los temas más controvertidos en el último tiempo en los ámbitos sociales, políticos y académicos del país ha sido el de la negociación del Tratado de Libre Comercio, TLC, de Colombia con los Estados Unidos. La discusión en torno a la pertinencia de adoptar enfoques y mecanismos de libre mercado para promover mayores tasas de crecimiento y redistribución de sus beneficios, lleva ya varias décadas en América Latina. El debate ha sido intenso porque como contrapropuesta a los modelos previos de desarrollo, la manera muy particular de expresarse este enfoque —de apertura, del “Consenso de Washington” o neoliberal, como se quiera llamar— ha vendido la ilusión de reestructurar los procesos sociales, privados y públicos, la organización institucional estatal y las esferas de la economía, la política, la cultura, etcétera, para alcanzar mejores niveles de competencia, libertad para la movilización de las mercancías y el capital, mayor eficiencia en los procesos, índices más elevados de crecimiento y, por deducción, reducción de la pobreza.

Tras década y media de implementación de las reformas y ante su fracaso para ampliar sus logros al conjunto de la sociedad, en especial a los más pobres, los tratados de libre comercio se promueven como la salvación del desarrollo. Según el Ministerio de Comercio, se negocian acuerdos de libre comercio porque: los países más abiertos crecen más; mayores exportaciones aumentan el ingreso *per cápita*; los países menos proteccionistas exportan más; la mayor apertura comercial aumenta el bienestar de los hogares; el libre comercio combate la pobreza; las exportaciones per cápita de Colombia son bajas; no existe espacio para el aumento del gasto público y para una política expansiva que estimule el desarrollo; la dinámica de la CAN parece haber alcanzado su tope, y los acuerdos de libre comercio aumentan la inversión extranjera¹.

Ante estos buenos augurios, las promesas sobre los impactos de un TLC en la agricultura fueron anunciados por el ministro del ramo, quien a mediados del 2005 señaló que junto con la política de seguridad democrática y la evidente derrota del narcoterrorismo, habrá incrementos en el empleo, la producción agrícola nacional, la productividad y la rentabilidad agropecuarias, dados los aumentos en seguridad, desarrollo tecnológico e infraestructura; aumentarán las exportaciones a Estados Unidos, el mercado más rico del mundo que tiene precios altos por ser protegido, y se perpetuarán los beneficios y los aumentos de empleos derivados de las preferencias otorgadas en el ATPDEA. Estima el ministro que de no negociar el TLC, Colombia quedará en desventaja frente a los países que ya han firmado acuerdos².

No parece existir en el ambiente nacional un documento riguroso que demuestre que estas promesas se van a cumplir. Lo esperado de los tratados de libre comercio, en particular con los Estados Unidos, se ha dado sobre una apuesta ideológica que tiene poco asidero en la economía y la política real. Usualmente, se cita el caso de México para demostrar que sí crecerán las exportaciones, aumentará el producto, llegará más inversión, etcétera, pero no se puede demostrar sobre este mismo caso que se combatirá la pobreza, aumentará el bienestar de los hogares o se estimulará el desarrollo. Máximo, y muy seguramente, los tratados de comercio apenas son útiles para mejorar el estado de algunos negocios, pero no para el desarrollo de la economía.

Dentro de los estudios realizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para definir el marco de intereses en el TLC, hay un estudio sobre el caso de México realizado por Luis Lorente, que muestra que los impactos esperados

¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2005). "Por qué negociar acuerdos de libre comercio". En CEPAL, Serie Estudios y perspectivas No 5, Bogotá, abril

² Véase Portafolio, Octubre 21 de 2004.

de la firma del NAFTA apuntaban a que la estructura de producción —privada y ejidal— se adaptaría a las señales de mercado, con lo cual obtendrían preferencia las actividades más competitivas y se sustituirían rápidamente cultivos; crecería la oferta de los exportables; se lograría mayor eficiencia, productividad y mejores decisiones para la inversión; se formaría un mercado de tierras; habría un menor costo de los insumos y se esperaba el descenso del empleo rural y el aumento de la migración a Estados Unidos. Tras el desarrollo del NAFTA, algunos de los resultados han sido los siguientes³:

- El PIB *per cápita* tan sólo creció un promedio de 1% anual entre 1993 y 2003.
- La balanza comercial sigue siendo deficitaria, si bien en un menor valor, pues las importaciones aumentaron de 65.4 mil millones de dólares en 1993 a 168.7 mil millones en 2002, y las exportaciones pasaron de 51.9 mil millones a 160.8 mil millones de dólares en igual período. El déficit pasó de 13.5 mil millones a 7.9 mil millones.
- El salario medio manufacturero pasó de US\$2.10 hora en 1993 a US\$2.61 en el 2002, con un aumento del 24% frente a un crecimiento del 30% en Estados Unidos. El índice de productividad horaria pasó de 100 a 153.6, en tanto el de Estados Unidos pasó de 100 a 158. Pero el salario mínimo promedio bajó de \$50.5 mexicanos a \$39.7 en los mismos años, mostrando que el cambio tecnológico mejoró los salarios en la industria de punta pero no en el resto de la economía.
- Reconociendo la muy particular estructura del campo mexicano, entre sector privado y ejidal, se tiene que “El impacto agregado de todos [los] cambios es interesante ya que el PIB agropecuario total aumenta al mismo tiempo que hay un deterioro de la capacidad adquisitiva del sector ejidal” [Lorente 2004, 10].
- La superficie sembrada pasó de 14.9 millones de hectáreas en 1994 a 13.7 millones en el 2002, reconociéndose un aumento de productividad que estuvo sesgado hacia las tierras con riego y dedicadas a exportables, mostrando una estructura de oportunidades dispar.
- Ha habido una reducción drástica de la producción de cultivos en los que se han dado aumentos de las importaciones.
- La producción total del sector aumentó y no se dio sustitución de cultivos en todo el país ni reconversión apreciable de la producción.
- En el período 1993-2002, no hubo cambios significativos en el empleo agrícola.
- La migración a los Estados Unidos creció en términos absolutos.

³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “La experiencia agrícola de México en el NAFTA: enseñanzas para Colombia”. Documento Anexo 3, Luis Jorge Garay, Director; Fernando Barberi, Coordinador; Luis Lorente, Investigador principal. Bogotá, marzo de 2004. Ver CD adjunto al libro general, “La agricultura colombiana frente al tratado de libre comercio con Estados Unidos”.

- La tasa de crecimiento anual de las exportaciones agropecuarias fue de 8.4% anual y la de las importaciones de 9.7%.
- El crédito privado pasó de ser el 45% del total antes del tratado al 75%, en una situación de caída drástica del total del crédito, básicamente porque se desmontó el Banrural. De igual forma, se desmontó toda la estructura estatal de apoyo a los ejidos y se reemplazó por redes privadas ineficientes, costosas y concentradas.
- El NAFTA agudizó las diferenciaciones regionales, al concentrar sus actividades y beneficios en el norte del país, en desmedro del sur, arrojando un mercado desintegrado. Paradójicamente, la combinación entre políticas de apoyo al productor, el aislamiento de ciertas regiones y sus desigualdades, es la que explica el aumento de la producción al tiempo que aumentaron las importaciones.
- Después del NAFTA, los precios tienen un alto componente de subsidios que son pagados por el consumidor y afectan al salario real, contrario a lo esperado en la teoría de la apertura. Este es uno de los hechos de malestar social.
- Las cifras muestran una situación de crecimiento desigual, que deja a sectores de la población y de la producción en el estancamiento o en una peor situación.

Estos resultados llevaron a que el gobierno mexicano diseñara y pusiera en funcionamiento un esquema de subsidios que imita la política de Estados Unidos, para tratar de evitar las consecuencias sociales del NAFTA, “calificables de desastre social”. Este esquema se concreta en los programas Alianza para el Campo y Procampo. Se prevé que si estos programas disminuyen sus ayudas a cero cuando debe completarse la desgravación en el 2008, el resultado será explosivo en términos de empobrecimiento rural. La conclusión es que México debió adoptar una política de subsidios que tuvo el propósito inicial de transformar el campo y que a la postre no logra resolver tampoco el problema del desarrollo y la pobreza⁴. Esto indica que ni la pobreza ni la transformación del agro se resuelven con subsidios.

México enfrentó una negociación más compleja en el NAFTA de la que había adelantado Canadá con Estados Unidos. Canadá excluyó la avicultura y sus derivados, los lácteos y los productos no incluidos explícitamente e, igualmente, ofreció retirar barreras arancelarias en granos sólo si los subsidios de Estados Unidos llegaban a ser iguales o inferiores a los propios. La estrategia fue liberar donde era competitivo, restringir donde encontraba riesgos y condicionar donde necesitaba compensar [Ibid].

Pues bien, estas dos experiencias debieran haber servido para la negociación de Colombia con los Estados Unidos, lo que no parece haber sido así, a juzgar

⁴ “... ni el programa Procampo ni el de Alianza para el Campo (hoy llamado Alianza Contigo), promovieron una modernización tecnológica masiva, ni una reestructuración de alcance nacional en el uso de la tierra, ni mucho menos la aparición de oportunidades de mejor ingreso para los pequeños productores” [Lorente 2004, 33].

por los resultados de la negociación. Es indudable que, contrario a lo que se esperaba de una negociación equilibrada entre un país desarrollado y un país en desarrollo, ésta hubiera resultado asimétrica pero a favor de Colombia y no de los Estados Unidos. Es preciso señalar que mientras que Colombia desgravó de manera inmediata, bien sea a través de la canasta A o del mecanismo de contingentes, un valor anual de las importaciones anuales promedio del periodo 2002-2004 equivalente a US\$839 millones, los Estados Unidos sólo desgravaron de manera inmediata un valor promedio anual de las importaciones de dicho periodo equivalente a US\$776 millones.

El estudio muestra también que Colombia negoció peores condiciones que el CAFTA y no pudo conseguir excepciones al programa de liberación como Marruecos. Por ejemplo, Estados Unidos concedió a los países centroamericanos contingentes que generarían un aumento del valor de las exportaciones de dichos países hacia los Estados Unidos equivalente al 13,1%, y apenas recibieron de estos países contingentes que representan un aumento del 7,7% del valor de sus exportaciones hacia Centroamérica. Esta situación contrasta radicalmente con la registrada en el Tratado negociado entre Colombia y los Estados Unidos, en virtud del cual Colombia concedió contingentes adicionales que podrían dar lugar a que este último país incremente en un 29,7% el valor promedio anual de sus exportaciones, mientras que recibió de éste último contingentes adicionales que sólo representarían la posibilidad de aumentar en 10,3% el valor anual de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos⁵.

El balance de beneficios y costos para el país, derivados de lo negociado en el capítulo agrícola del TLC, incluyendo los efectos sobre los consumidores y el recaudo aduanero, muestra que a *corto plazo* las pérdidas netas en producción y empleo, sumadas a los menores aranceles recaudados, no podrían ser compensadas con la mejora en el bienestar de los consumidores, generándose un balance neto negativo para el país por valor anual de \$357 mil millones (en pesos de 2005).

Igualmente, los mayores efectos negativos sobre la producción a *largo plazo*, ante las contracciones en arroz, aceite de palma y especialmente carne de pollo, incrementarían aún más el desbalance, pues el aumento en el bienestar de los consumidores no sería suficiente para contrarrestar dichos efectos. Así, el balance negativo oscilaría anualmente entre \$0,8 y \$1,3 billones (en pesos de 2005), dependiendo del escenario que se presente en el sector avícola.

⁵ Los porcentajes de comercio se calculan en el caso de los países de Centroamérica con base en las exportaciones e importaciones del periodo 2002-2003 y los de Colombia con base en el lapso 2001-2004

Bajo las anteriores circunstancias, a fin de que el país pueda compensar las pérdidas que se presentarían a *largo plazo* en el caso de los bienes importables actualmente producidos en el país, el valor de producción de los productos exportables debería aumentar entre \$2,0 y \$3,3 billones al año, dependiendo del escenario que se considere, lo que equivale a US\$872 y US\$1.439 millones anuales, respectivamente.

Como resultado de los análisis de sensibilidad realizados sobre el grado de reducción en áreas, producción y empleo, es posible concluir con suficiente nivel de certeza que los impactos previsibles del TLC no se habrían de apartar de manera significativa de los estimados en este estudio.

El presente estudio deja, entre otras muchas, tres demostraciones claras. Primera, el TLC en el sector agrícola tal y como ha sido negociado no es un tratado de libre comercio; es un acuerdo comercial. Para quienes son afectos al libre comercio, encontrarán que las aspiraciones e ilusiones creadas en torno a los esperados beneficios de la libertad de mercados no se concretarán en esta negociación, al menos para el caso de la agricultura.

Segunda, el acuerdo comercial alcanzado en el sector agrícola es asimétrico a favor de Estados Unidos. No es entonces tampoco un buen acuerdo comercial, tanto en lo que significa para Colombia como en el contexto internacional, en referencia con otros acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos.

Tercera, dada esta asimetría en contra de Colombia y la inequidad en las condiciones de competencia entre los dos países, generada por el acuerdo y manifiesta en pérdidas económicas que aquí son cuantificadas —y de las cuales se desprende que es reducida la posibilidad de reversión en el largo plazo— son impredecibles las consecuencias sociales y políticas. Es bien cierto que la estructura agraria colombiana es antidemocrática, encierra y mantiene privilegios y es epicentro de violencia. Por ello es legítimo preguntarse, ¿un acuerdo comercial asimétrico, que enajena la posibilidad de definir internamente el quehacer de la política agrícola, es la mejor política pública para resolver los problemas económicos, sociales, políticos y los derivados del conflicto? ¿A cuáles de las estructuras de propiedad agraria reforzará?

PLANETA PAZ considera que este estudio es de vital importancia para el presente y futuro del país, pues las consecuencias del TLC no serán sólo de orden

económico —campo al que suelen restringirlo los especialistas—. Además de los efectos en la estructura productiva, el empleo y los ingresos, este acuerdo comercial podrá tener impactos impredecibles en la disputa por el control de la tierra, de los territorios, de los recursos, en la movilidad de la población y en la agudización de los conflictos que abaten al país.

Con un alto rigor técnico, este estudio nos lleva a concluir que es necesario indagar por los impactos en otros sectores como la industria, el comercio y los servicios, en el desarrollo de derechos como la educación y la salud, en el medio ambiente y la propiedad intelectual. Se demuestra que la defensa a ultranza del TLC está impregnada de un fuerte sesgo ideológico que, amparada en los criterios de eficiencia, libertad de mercado, modernismo y en la capacidad de la tecnocracia, conduce, desafortunadamente, a políticas “rigurosamente equivocadas”.

PLANETA PAZ ofrece este trabajo como insumo para enriquecer el debate sobre el presente y el futuro del país. En muchos círculos suele entenderse que la política económica es neutra frente a lo social y a lo político, en consecuencia, frente a los conflictos. El gobierno mismo estima que no hay conflicto sino una amenaza terrorista y quizá por ello no aprecia las consecuencias que este acuerdo comercial pueda tener sobre la estructura de la propiedad de la tierra, la consolidación de los férreos poderes locales y el afianzamiento de enclaves productivos, todos ellos con fuerte incidencia en la exclusión y en la violencia. A fuerza de sentido común y de invocar aquello que la teoría económica moderna pronostica —como le gusta decir al Ministro de Agricultura⁶—; se asume que la entrada al gran mercado de los Estados Unidos llevará a la más sana competencia y a modificar en el mejor sentido el comportamiento de los agentes económicos, de la inversión y del trabajo hacia aquellos usos donde generan mayor valor. Pero es necesario que, frente a lo demostrado por el estudio que presentamos, el gobierno le explique al país si lo efectivamente negociado va a permitir gozar de las bienaventuranzas pronosticadas por la teoría y de otras no consideradas por ella, como la democratización de la propiedad de la tierra y del poder local.

Finalmente, agradecemos el compromiso e interés de OXFAM al apoyar el desarrollo de trabajos de investigación como el presente y promover, adicionalmente, su difusión y publicación.

⁶ Arias, Andrés “Un debate frívolo sobre el TLC”. Lecturas fin de Semana, El Tiempo, Bogotá, 11 de noviembre de 2006.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar los resultados de la negociación del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos y evaluar los posibles impactos de dicha negociación sobre las principales variables económicas de la agricultura colombiana, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Igualmente, el estudio pretende estimar los recursos fiscales que sería necesario canalizar hacia la agricultura para compensar los efectos sobre los sectores cuyos ingresos se reducirían considerablemente a corto plazo en ausencia de tales recursos.

El análisis de los resultados de la negociación comprende diversos aspectos tanto de orden cualitativo como cuantitativo, y hace uso de información tanto primaria como secundaria.

El análisis cualitativo está sustentado en la evaluación de los resultados de la negociación frente a los objetivos que se trazara el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia con base en un estudio¹ avalado por el señor Ministro de Agricultura de la época², así como en la confrontación de dichos resultados con la matriz de intereses del país en el sector agrícola, acordada conjuntamente por el gobierno y el sector privado, y finalmente en la comparación de la negociación agrícola colombiana y la realizada por los Estados Unidos con los países centroamericanos.

Por su parte, el análisis cuantitativo busca, en primer lugar, estimar los efectos sobre la producción y el empleo para los principales productos de importación a partir de las elasticidades de oferta disponibles, los cronogramas de desgravación negociados y los contingentes otorgados, y, en segundo lugar, estimar los impactos sobre la producción y el empleo de los productos de exportación con potencialidad

¹ Dirigido por Luis Jorge Garay con la participación de un destacado grupo de especialistas.

² Carlos Gustavo Cano.

a corto plazo y largo plazo. El análisis de los impactos se complementa con los aportes de los gremios productores. Cabe señalar que los cálculos se han realizado con base en los datos observados en el pasado reciente, y en ese sentido, se supone que se mantienen iguales las condiciones presentadas en los mercados de los productos bajo estudio durante los últimos años. Por tal razón, no se tienen en cuenta los efectos de la negociación con los países del Mercosur.

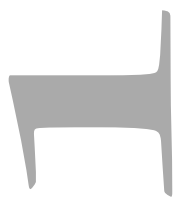
Los impactos calculados sobre el sector productor son complementados con una estimación de los posibles efectos sobre los consumidores colombianos de alimentos, ante el cambio en los precios relativos de los productos agropecuarios a consecuencia del TLC, y con una valoración de las pérdidas para los contribuyentes por efecto de los menores aranceles recaudados sobre las importaciones agropecuarias originarias de los Estados Unidos. Al final se consolidan los efectos sobre los productores, los trabajadores, los consumidores y los contribuyentes para encontrar el balance neto para el país en términos de beneficios y costos sociales, haciendo un esfuerzo por diferenciar el balance que podría presentarse tanto a corto plazo (aproximadamente durante los primeros 6 años del Tratado) como a mediano y largo plazo.

Es importante señalar que si bien se estima un balance neto para el país (productores, trabajadores, consumidores y contribuyentes), la aproximación utilizada es la de equilibrio parcial, por considerarse la más apropiada a la hora de cuantificar los impactos del Tratado a nivel desagregado de productos específicos. Este enfoque tiene la ventaja de permitir evaluar con mayor detalle los efectos directos sobre los principales productos importables y exportables del agro colombiano, pero al costo de ignorar parte de los efectos indirectos derivados de las relaciones de sustitución y complementación existentes entre ellos. En caso de que se quisiera estimar el efecto agregado macro del Tratado sobre la economía colombiana probablemente sería más conveniente recurrir a un modelo de equilibrio general computable, como los desarrollados en el país por entidades como el Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, además de que dichos modelos son muy exigentes en términos de información, en muchos casos no disponible en el país, y que la agregación necesaria para su utilización puede hacer cuestionable su aplicación a nivel de sectores específicos como los de la actividad agropecuaria, el emplearlos para cuantificar los efectos desagregados derivados de un cambio en el entorno económico tan significativo como el que generará el TLC pueden restarle a los estimativos el grado de robustez estadística requerido.

Por último, se aborda el tema de las ayudas fiscales anunciadas por el gobierno para el sector agropecuario y se hacen algunas recomendaciones con respecto al proyecto de ley presentado por el gobierno al congreso, por medio del cual se desea implementar el programa denominado “Agro, Ingreso Seguro”.

Cabe aclarar que el escenario base que se evalúa en este estudio, como puede deducirse de lo recién mencionado, contempla una comparación de la situación actual del sector agropecuario colombiano, esto es, en presencia de protección en frontera para el mercado interno y con el beneficio del ATPDEA para las exportaciones hacia los Estados Unidos, frente a la situación que traería el TLC, consistente en una eliminación de la protección a la producción interna con respecto a productos estadounidenses, un mantenimiento permanente de las preferencias ATPDEA y una apertura parcial del mercado estadounidense para productos colombianos que cuentan actualmente con restricciones. Ahora bien, en ausencia de un TLC se habrían podido presentar tres escenarios: uno de ellos, la prolongación de la situación actual con la prórroga periódica del ATPDEA; otro, la no extensión de las preferencias ATPDEA, en cuyo caso para algunos productos hubiera operado de todas formas el Sistema Generalizado de Preferencias (como es el caso de algunas flores —claveles miniatura y flores cortadas— y de gran parte de frutas y hortalizas); y un último, en el cual no hubiera ni ATPDEA ni SGP. No obstante que la cuantificación detallada de los impactos de este último escenario requeriría contar con información no disponible actualmente y cuya estimación excedería el alcance de este estudio, se ha desarrollado un ejercicio de aproximación a los posibles efectos que podría traer para el país la eliminación del ATPDEA y del SGP a corto plazo, a partir de la utilización de varios supuestos e indicadores.

Adicionalmente, es preciso señalar que a pesar de que la negociación de la agricultura fue autocontenida, una evaluación como la que se efectúa en el presente trabajo es de carácter parcial, dado que: a) en los cálculos de las ganancias y pérdidas sobre producción y empleo no se analizan aquellas que se podrán producir sobre el sector agroindustrial, b) no contempla los resultados alcanzados en normas de origen ni en los temas transversales que tienen que ver con la agricultura, tales como propiedad intelectual y medio ambiente, y c) para estimar la relación beneficio-costos del Tratado sería preciso realizar ejercicios similares a éste para todos los sectores de la economía sobre los que la negociación tiene algún impacto.



ANTECEDENTES Y RAZONES DE COLOMBIA PARA NEGOCIAR CON ESTADOS UNIDOS

ANTECEDENTES

La negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos estuvo enmarcada en la premisa básica de profundizar la inserción de la economía colombiana en el escenario internacional.

Hasta finales de los años ochenta, Colombia siguió el modelo de desarrollo cepalino basado en la sustitución de importaciones. Durante la administración Gaviria se avanzó en la apertura de la economía colombiana en varios campos. Fue así como se redujeron sustancialmente las tarifas arancelarias, se eliminó la licencia previa para un conjunto muy apreciable de partidas arancelarias, se liberó el mercado cambiario, se modificó la legislación de inversión extranjera y se abrió el mercado de servicios en una proporción importante, entre otros. Simultáneamente, se dio un gran impulso a la integración andina al eliminarse de manera integral los aranceles vigentes al comercio entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN: Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia) y al haberse adoptado posteriormente, y al menos parcialmente, el Arancel Externo Común Andino (AEC).

El modelo de integración también sufrió una alteración sustancial: se pasó de la concepción de un esquema cerrado de integración regional a un modelo de regionalismo abierto.

Los principios y objetivos de la modificación del modelo de integración andino están recogidos en la denominada Acta de Barahona suscrita en Cartagena en diciembre de 1991. Desde esta época se definió un nuevo marco de relacionamiento externo de los países de la CAN que contempló cinco puntos principales, a saber:

- a. Contribuir decididamente al fortalecimiento de la integración económica regional y a la conformación de un espacio económico latinoamericano. Bajo este objetivo

se acordó que las negociaciones con los países Latinoamericanos y del Caribe tendrían un carácter preferentemente comunitario, que se invitaría a negociar comunitariamente tanto a México a partir de los entendimientos con Colombia y Venezuela (en el marco del denominado Grupo de los Tres, G3), como a Chile y Mercosur. En todo caso, si no resultara posible negociar comunitariamente, los países quedaban facultados para negociar bilateralmente siempre y cuando mantuvieran informados al resto de países y se respetara el procedimiento de consultas establecido en el artículo 68 del Acuerdo de Cartagena.

- b. Generar confianza para que la Iniciativa de las Américas avanzara de manera expedita y mantener un diálogo político con los Estados Unidos en torno a la instrumentación de dicha Iniciativa en breve plazo.
- c. Se encomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a adelantar un nuevo convenio de cooperación con la Comunidad Europea.
- d. Se reiteró la importancia de concluir exitosamente las negociaciones de la Ronda Uruguay.
- e. Se expresó el agrado por la realización de la VIII UNCTAD en Cartagena y por la posición conjunta adoptada por los países del Grupo de los 77 en la Declaración de Teherán, tendientes a que surgiera una UNCTAD fortalecida que se constituyera en el foro adecuado para el diálogo y la cooperación para el desarrollo.

Así, desde esta época se empezó a pensar en la importancia de negociar un tratado comercial con los Estados Unidos de forma multilateral. Posteriormente se refuerza este propósito a raíz de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, cuando los 34 jefes de Estado de los países del hemisferio acordaron avanzar en la negociación de un área de libre comercio hemisférica.

La apertura unilateral del comercio fue consolidada con motivo de la Ronda Uruguay. Con excepción del sector agrícola, los aranceles fueron consolidados en un nivel del 35% ante la Organización Mundial del Comercio, OMC. Adicionalmente, Colombia suscribió un Acuerdo de Complementación Económica con Chile en diciembre de 1993 y un Acuerdo de Libre Comercio con México y Venezuela (conocido como G3) en junio de 1994.

El sector agrícola, con excepción del escenario andino de integración, mantuvo niveles relativamente elevados de protección debido principalmente a los subsidios que caracterizan el intercambio de bienes agrícolas en el mundo, los que se traducen en precios artificialmente reducidos.

En este marco, el arancel andino para un conjunto apreciable de productos agrícolas es un arancel compuesto por dos elementos: un arancel fijo (AEC) y un

arancel variable, cuyo porcentaje depende inversamente del nivel de los precios internacionales. Este sistema arancelario es conocido como el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP).

En la práctica, para los productos marcadores del SAFP los aranceles promedio durante el período 1995-2004 oscilaron entre 113% para el caso de los trozos de pollo y 19% para el caso de la cebada. Las consolidaciones arancelarias efectuadas ante la OMC fueron muy elevadas, producto de la tarificación de las medidas no arancelarias, y haciendo uso de las disposiciones del Acuerdo sobre Medidas de Inversión y Comercio se continuaron atando las importaciones de un conjunto de productos sensibles a la compra de las cosechas nacionales hasta finales del año 2003.

Los productos sensibles de la agricultura fueron excluidos de la negociación del G3 y en el caso del Acuerdo suscrito con Chile, así como en el negociado posteriormente con los países del Mercosur, la desgravación arancelaria se limitó al arancel fijo, manteniéndose el arancel variable del SAFP¹.

A manera de conclusión puede afirmarse que la agricultura ha permanecido relativamente protegida y que la primera vez que se verá expuesta de forma integral a la competencia internacional será con motivo de la entrada en vigor del TLC con los Estados Unidos.

De otra parte, conviene señalar que los intentos de negociación con los Estados Unidos son de vieja data. Durante la administración Gaviria (1990-1994) se iniciaron los contactos con ese país, y se llegó incluso a afirmar que Colombia era, después de Chile, el segundo en la lista para la negociación de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Así, desde esa época se pensaba en consolidar las preferencias comerciales que otorgaron los Estados Unidos a los países andinos (ATPA), con excepción de Venezuela, fundamentalmente como contraprestación a la lucha contra la droga. Estas preferencias, que fueron concedidas temporalmente gracias al esfuerzo de Colombia en esta lucha y a la gestión de la administración Barco (1986-1990), implicaban un nuevo estilo de relacionamiento de los Estados Unidos con los países andinos bajo la concepción de que si se impulsaba su desarrollo económico y su economía lícita, sería relativamente más fácil combatir los cultivos ilícitos en estos países. La concesión de tales preferencias por parte de los Estados Unidos significaba la aceptación de una cierta corresponsabilidad en la lucha contra la droga. Esta concesión estuvo siempre sujeta al cumplimiento por parte de los países beneficiados (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) de un conjunto de condiciones impuestas por los Estados Unidos.

Durante la administración Pastrana (1998-2002), los países andinos enfrentaron una difícil coyuntura ante el Congreso de los Estados Unidos para conseguir la

¹ En el caso de Chile esta modificación se introdujo con motivo del Sexto Protocolo. En el caso de MERCOSUR, el trigo y la cebada constituyeron las únicas franjas para las cuales se acordó la desgravación tanto sobre el arancel fijo como sobre el variable.

prórroga de la Ley de Preferencias Andinas, la cual se obtuvo previo el otorgamiento de una serie de concesiones, como, por ejemplo, la adopción de una normativa en materia de protección de los datos de prueba para los productos farmacéuticos y los agroquímicos por un período de cinco años, en el caso de Colombia. Simultáneamente, en esta época se logró un fortalecimiento de la ayuda estadounidense en la lucha contra la droga y el terrorismo, pero centrada en la provisión de recursos económicos para adelantar diversas acciones en el campo militar y en la erradicación de los cultivos ilícitos, la cual fue canalizada al país bajo el programa denominado Plan Colombia.

El ambiente que se percibía en esa época era que resultaría muy improbable obtener una nueva prórroga de este tratamiento preferencial (ATPDEA). Sin descuidar la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la que Colombia estaba firmemente comprometida, se iniciaron gestiones diplomáticas con el gobierno de los Estados Unidos tendientes a la búsqueda de la negociación de un Tratado de Libre Comercio, culminándose formalmente con una solicitud colombiana en dicho sentido. Esta petición fue rechazada por el gobierno estadounidense, que por esa época se encontraba fundamentalmente interesado en concretar el ALCA.

De otra parte, la primera administración Uribe (2002-2006) mantuvo intacto el interés de negociar con los Estados Unidos e inició una serie de contactos de alto nivel con el gobierno y el Congreso de los Estados Unidos, reiterándole a dicho país la solicitud efectuada por la anterior administración. Esta solicitud colombiana que finalmente encontró acogida favorable por parte del gobierno de los Estados Unidos, se enmarca dentro de la nueva visión de la política exterior estadounidense que deja de lado la política de asistencia como mecanismo de apoyo para países en desarrollo y la sustituye por la del libre comercio mediante la celebración de tratados bilaterales de “nueva generación”.

Diversas circunstancias confluyeron para que se diera lugar a la negociación del TLC. De una parte, se presentó un viraje aún mayor en la política exterior de los Estados Unidos hacia el regionalismo. En efecto, los Estados Unidos, que había sido el país más fuerte propugnador del multilateralismo desde la Segunda Guerra Mundial, evolucionó hacia el regionalismo en los 90 con la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y México (NAFTA) y con la Iniciativa de las Américas. Además, ante los fracasos de la Ronda Doha y la lentitud de la negociación del ALCA, los Estados Unidos privilegiaron la suscripción de acuerdos bilaterales de comercio con varios de sus socios comerciales, dadas las mejores posibilidades de defender sus intereses y lograr sus objetivos en los planos bilateral y plurilateral frente al multilateral, al menos bajo el ambiente internacional reinante en los

últimos años. De esta forma, consiguen también un mayor poder de negociación y de influencia en la agenda comercial a nivel multilateral contando con el apoyo de sus países socios. Es así como entre los años 2004 y 2005 los Estados Unidos finalizaron las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Chile, Singapur, Centroamérica, Australia, Marruecos y Perú, y actualmente se encuentran negociando otros acuerdos, además de haber culminado recientemente el Acuerdo con Colombia después de resolver las discrepancias surgidas en torno a la negociación del texto agrícola.

En el caso colombiano la negociación con los Estados Unidos encajaba con la política del regionalismo abierto, con la tesis de insertarse en los grandes bloques de comercio que se han venido desarrollando en el mundo, empezando por el propio hemisferio americano, y con la necesidad de buscar acceso efectivo a terceros mercados como elemento fundamental de la estrategia de desarrollo del país.

La confluencia de intereses entre las partes permitió el inicio de las negociaciones, siempre teniendo en cuenta que la iniciativa fue colombiana, aspecto que jugó un papel importante en el desarrollo de la negociación y en los resultados de la misma.

LOS FUNDAMENTOS DE LA NEGOCIACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

En términos generales puede afirmarse que el alto gobierno colombiano comparte fundamentalmente los principios de la teoría clásica y neoclásica en el sentido de que el libre comercio contribuye a un aumento en el nivel de bienestar de la sociedad en su conjunto, así como que la integración económica trae consigo una serie de efectos dinámicos relacionados con: a) el crecimiento y la diversificación de las exportaciones, b) el aumento en el valor agregado y en la complejidad tecnológica de las mismas, c) el aprovechamiento de economías de escala con su consecuente reflejo en los precios del consumidor y d) el incremento del comercio intraindustrial que se traduce en mayor especialización y diferenciación de la oferta productiva.

Esta posición del gobierno colombiano, unida a la importancia geoestratégica preponderante de las relaciones políticas y comerciales con los Estados Unidos, y al temor de perder las preferencias del ATPDEA y quedar en desventaja frente a otros países que han suscrito acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, constituyeron los principales argumentos a favor de la negociación.

El documento preparado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo titulado: “Por Qué Negociar Acuerdos de Libre Comercio”, publicado por la

CEPAL en abril de 2005², y las declaraciones del Ministro de Agricultura aparecidas en el diario Portafolio el 21 de octubre de 2004, sustentan estas afirmaciones.

En el primero de ellos se sostiene: a) los países más abiertos crecen más; b) mayores exportaciones aumentan el ingreso *per capita*; c) los países menos proteccionistas exportan más; d) la mayor apertura comercial aumenta el bienestar de los hogares; e) el crecimiento combate la pobreza; f) las exportaciones *per capita* de Colombia son bajas; g) el agro puede crecer con mayor apertura al aprovechar sus ventajas comparativas; h) no existe espacio para aumentar el gasto público para una política expansiva que estimule el desarrollo; i) la dinámica del mercado de la CAN parece haber alcanzado su tope, y j) los acuerdos de libre comercio aumentan la inversión extranjera.

Los puntos centrales de la declaración del Ministro de Agricultura con relación a las bondades del libre comercio pueden sintetizarse así:

- El libre comercio permite el acceso a un mayor número de bienes a menores precios, lo cual debe aumentar el bienestar social.
- El libre comercio facilita la disponibilidad de insumos y bienes de capital más baratos, lo cual debe aumentar la competitividad de los sectores productivos que agregan valor.
- El libre comercio promueve la asignación eficiente de recursos ante la ausencia de distorsiones en las señales de precio.
- Desde el punto de vista macroeconómico abrir la cuenta corriente de la economía equivale a abrir la economía al ahorro del resto del mundo.

Con respecto a la negociación de la agricultura en el marco de un TLC con los Estados Unidos, el Ministro realizó planteamientos como los siguientes:

- Así como Estados Unidos no puede negociar en este Tratado las ayudas internas que reciben sus productores, Colombia no negociará sin incluir mecanismos para compensar y contrarrestar esas ayudas. Este punto no es negociable para Colombia.
- A medida que avanza con éxito la política de seguridad democrática y se hace más evidente la derrota de la amenaza narcoterrorista, habrá considerables y crecientes incrementos en el empleo y en la producción agrícola nacional.
- En tanto la seguridad, el desarrollo tecnológico y los avances en infraestructura (riego y carreteras) generen aumentos en la productividad del sector agropecuario, la rentabilidad de las actividades agropecuarias va a aumentar.
- Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia. En efecto, recibe el 40% de las exportaciones agrícolas colombianas al punto que la balanza comercial agropecuaria con dicho país es superavitaria en 500 millones de

² Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2005), "Por qué negociar acuerdos de libre comercio". En: CEPAL, SERIE Estudios y perspectivas, Oficina de la CEPAL en Bogotá, No. 5. Bogotá, abril.

dólares (aproximadamente 1.100 millones de dólares de exportaciones contra 600 millones de dólares de importaciones).

- Estados Unidos es el mercado más rico del mundo. Lo componen 300 millones de consumidores con un ingreso promedio anual de 30.000 dólares por persona.
- Estados Unidos es un mercado protegido y, por ende, es un mercado de precios altos para muchos productos agrícolas.
- De no negociar y firmar el TLC, Colombia se encontrará en desventaja en el mercado de los Estados Unidos frente a competidores que ya han firmado acuerdos comerciales con ese país (Centroamérica, Chile, Australia, etc.).
- La suscripción del Tratado es la forma de perpetuar más allá del 2006 los beneficios y la generación de empleo atribuible a las preferencias que los Estados Unidos otorgan con el ATPDEA.

LA VISITA DEL REPRESENTANTE COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA Y EL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES

Un aspecto crucial para la iniciación de estas negociaciones estuvo constituido por la visita a Colombia del entonces representante de los Estados Unidos para las negociaciones comerciales, Robert Zoellick, en agosto del 2003, cuyo objetivo era el de cerciorarse si Colombia estaba realmente preparada para enfrentar esta negociación.

En dicha visita el funcionario estadounidense se reunió en privado con el alto gobierno liderado por el Presidente Uribe, con algunos congresistas y con representantes del sector privado. Las reuniones fueron manejadas con mucha cautela y confidencialidad por los distintos sectores que participaron en ellas y las noticias de prensa emitidas fueron más bien escasas.

Para el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, al representante Zoellick le quedó muy claro que el país se encontraba muy interesado en adelantar conversaciones para un Tratado de Libre Comercio y que si bien existían algunos temas sensibles especialmente en materia agrícola, el consenso era general en torno a la importancia de esta negociación.

De igual forma, el Ministro señaló que como resultado de esta visita se esperaba realizar en octubre de 2003 una reunión de los negociadores colombianos con la señora Regina Vargo, Jefe de Negociaciones de los Estados Unidos, y manifestó que había llegado la hora tanto para el gobierno como para los empresarios de adelantar la preparación de la negociación, la cual requería definir las asimetrías

y los temas de mayor sensibilidad para tomar decisiones sobre cómo tendría que adelantarse la negociación.

Aún cuando no se cuenta con información clara respecto a las reuniones, dada la confidencialidad, sí resulta claro que el gobierno de los Estados Unidos tiene restringidas sus facultades de negociación de acuerdos comerciales por la denominada *Trade Preferential Act (Trade Act of 2002)*. Esta ley impone una serie de condicionamientos al gobierno de los Estados Unidos en el proceso de negociación, lo que limita su margen de acción en forma importante en varios temas que son fundamentales para sus socios comerciales.

En materia agrícola la Ley en referencia señala que el objetivo principal de los Estados Unidos es no sólo obtener oportunidades competitivas para los productos agrícolas con el carácter de *commodities* en los mercados extranjeros, que sean sustancialmente equivalentes a las oportunidades competitivas de las exportaciones del resto de países en el mercado de los Estados Unidos, sino además lograr condiciones más justas y abiertas de comercio en los productos de cosecha y en los productos derivados de la agricultura. Específicamente, los principales lineamientos de la Ley en materia de la negociación de la agricultura son los siguientes:

- a. Reducir o eliminar en una fecha cierta los aranceles y otras cargas que disminuyan las oportunidades de mercado para los Estados Unidos. Otorgar una alta prioridad a aquellos productos que cuentan con aranceles significativos elevados o regímenes de subsidios.
- b. Establecer períodos de ajustes razonables para los productos de los Estados Unidos que tienen especial sensibilidad, en consultas muy cercanas con el Congreso de los Estados Unidos antes de iniciar las negociaciones de reducción arancelaria.
- c. Reducir o eliminar subsidios que disminuyan las oportunidades de mercado para las exportaciones de los Estados Unidos o que de manera injusta distorsionan los mercados agrícolas en detrimento de los Estados Unidos.
- d. Preservar los programas de ayuda a las familias y a las comunidades rurales que no distorsionan el comercio.
- e. Mantener *bonafide* los programas de ayuda alimentaria y preservar los programas de desarrollo de mercado y los programas de crédito a las exportaciones.
- f. Eliminar las políticas gubernamentales que crean excesos de producción que deprimen los precios.
- g. Eliminar restricciones injustificadas de comercio o requisitos tales como etiquetado que afectan las nuevas tecnologías, incluyendo la biotecnología, así como medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas incluyendo aquéllas que no se fundamentan en principios científicos en contravención de los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

De esta forma, el gobierno de los Estados Unidos cuenta con un restringido margen de negociación de la agricultura en los tratados de libre comercio, lo que permitiría pensar que en este marco el Representante Zoellick habría planteado al Presidente una posición negociadora agresiva, aduciendo la necesidad de abrir la agricultura colombiana sin excepción alguna, así como la decisión inapelable de los Estados Unidos de no negociar las ayudas internas y los créditos a las exportaciones existentes en ese país. La apertura de la agricultura significaba, entre otros, la eliminación de las franjas de precios y la imposibilidad de obtener salvaguardias que fueran más allá del período de transición del acuerdo que eventualmente se suscribiera, descartándose las de vigencia indefinida. Adicionalmente, esta apertura conllevaría las obligaciones de eliminar las licencias y los vistos buenos existentes a las importaciones de productos agrícolas, así como también el manejo de los aranceles cuotas atados a programas de absorción de cosecha.

Seguramente planteamientos muy similares al formulado habría expresado el funcionario estadounidense a otros países con los cuales negoció acuerdos de libre comercio, lo que no obstó para que se hubiera podido obtener alguna excepción puntual a algunos de estos principios generales como aconteció en las negociaciones de los acuerdos suscritos por los Estados Unidos con los países de Centroamérica y con Marruecos.

En los acuerdos en referencia se aceptó excluir de la desgravación a la papa y la cebolla en el caso de Costa Rica, al maíz blanco en los casos de Nicaragua, Guatemala, Salvador y Honduras, y al trigo y la carne de res en el caso de Marruecos, además de que a este país se le concedió una salvaguardia de cantidad indefinida en el tiempo para el caso de los trozos de pollo.

De otra parte, conviene destacar que en noviembre 18 de 2003 el representante comercial de los Estados Unidos dirigió una carta al presidente *Pro Tempore* del Senado de los Estados Unidos, Senador Stevens, mediante la cual, de acuerdo con las disposiciones de la sección 2104 (a) (1) de la *Trade Act 2002*, notifica al Congreso que el Presidente pretende iniciar las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia como un grupo, y propone que en vista de la expiración del programa del ATPDEA en diciembre de 2006, dichas negociaciones comiencen en el segundo trimestre del 2004 con aquellos países que hayan demostrado encontrarse listos para iniciarlas. Así mismo, manifiesta que incorporarán en una etapa posterior a aquellos países que requieran mayor tiempo para prepararse y que el gobierno de los Estados Unidos estará consultando de manera muy cercana al Congreso a través de todo el proceso de negociación.

En dicha comunicación se incluyen los objetivos principales de la negociación para los Estados Unidos en las distintas áreas integrantes y se hace énfasis en la



LOS OBJETIVOS DE LA NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA

En este capítulo se presentan, de una parte, los objetivos y los lineamientos que se planteó el Ministerio de Agricultura para la negociación del TLC con los Estados Unidos y, de otra, la Matriz de Intereses acordada conjuntamente por el gobierno y el sector privado en materia agrícola que se constituyó en la base de la estrategia de negociación del país.

LA POSICIÓN INICIAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Ante la inminencia de la negociación de un TLC con los Estados Unidos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consideró de la mayor importancia prepararse en forma debida para afrontar dicha negociación con los mayores elementos de juicio posibles. Para tal fin encargó la elaboración de un estudio detallado¹ centrado fundamentalmente en el diseño de una estrategia de negociación del TLC en el sector agropecuario y la revisión de algunas políticas agropecuarias existentes en el país.

En materia de la negociación del TLC el trabajo planteó como objetivo central:

“La consecución del más amplio acceso de todos los productos del ámbito agropecuario al mercado estadounidense, libre de barreras arancelarias y no arancelarias, y el mantenimiento de instrumentos de defensa y estabilización de los ingresos de los productores colombianos”

En este marco se plantearon unas líneas de acción que dieron lugar al establecimiento de los objetivos específicos.

Las principales líneas de acción establecidas pueden sintetizarse de la siguiente manera:

¹ Bajo la dirección del profesor Luis Jorge Garay, el estudio fue desarrollado por 14 investigadores principales y 17 investigadores asistentes durante un período de 10 meses.

- En el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos existirían razones plenamente justificativas para reconocer la necesidad de garantizar un suficiente grado de equidad y corresponsabilidad entre las partes ante el papel que desempeña Colombia en el combate de la problemática internacional del terrorismo y el narcotráfico.
- El Tratado debería observar rigurosamente los principios constitucionales de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional para lo cual debería gestionarse la implementación de mecanismos y modalidades especiales en consulta con asimetrías e inequidades en las condiciones de competencia existentes entre los sistemas económicos y sociales de las partes.
- Aceptándose la necesidad del fortalecimiento del sector agropecuario como requisito para la erradicación de cultivos de uso ilícito, la lucha contra grupos ilegales y la construcción de un ambiente económico y social propicios para la convivencia ciudadana y la instauración de un Estado de Derecho en el campo colombiano, se justificaría la creación de un Fondo de Apoyo al agro con recursos por parte de los Estados Unidos bajo la preeminencia del principio de corresponsabilidad y equidad en el combate internacional de los flagelos del narcotráfico y el terrorismo.
- En la negociación se habría de abordar de una manera seria y sistemática la discusión sobre barreras sanitarias, fitosanitarias y otras de carácter no arancelario, y propugnar por su eliminación. Además se requeriría contar con cooperación técnica y financiera de los Estados Unidos para ajustar a los estándares requeridos la producción colombiana de varios productos en los que existen oportunidades de comercio y reforzar las instituciones colombianas responsables de su manejo.
- Para los productos agropecuarios que enfrentarían serios riesgos con el TLC, pero que cuenten con perspectivas y oportunidades comprobadas de mejorar sustancialmente su competitividad internacional en el mediano plazo, sería necesario obtener una desgravación gradual y en plazos adecuados frente a las importaciones estadounidenses, de manera tal que los productores colombianos dispongan de un período razonable para lograr el mejoramiento sistémico de la competitividad de sus cadenas productivas.
- Es necesario reducir en Colombia la protección otorgada a algunos de los productos que pertenecen al ámbito agrícola de la OMC y avanzar en la racionalización de la estructura de protección efectiva. Para este fin sería preciso que, sin afectar la transparencia del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), se introduzcan algunas modificaciones importantes que permitan reforzar aún más el carácter estabilizador del mecanismo.

- La rapidez y profundidad de la apertura del mercado colombiano a la competencia de bienes agropecuarios estadounidenses en el marco del TLC debería depender del desmonte total o parcial de ayudas internas al sector en los dos países, o, en caso contrario, de la implantación de mecanismos de compensación para equilibrar las condiciones de competencia entre los países socios. Para tal fin se plantearían cuatro alternativas, a saber: a) mantenimiento del SAFF reformado con la depuración del ámbito de productos, y modificación del período de cálculo de los precios de referencia, etc., o un régimen de Medidas Especiales que permitiera alcanzar efectos de estabilización y protección similares a los del SAFF²; b) adopción de una salvaguardia especial agropecuaria de precios de aplicación automática; c) condicionamiento del programa de desgravación al diferencial de ayudas existentes entre las partes; o d) el establecimiento de una normativa especial de derechos compensatorios sin prueba de daño y con inversión de la carga de la prueba.

A partir del objetivo general y las líneas de acción se estipularon una serie de objetivos específicos en temas concretos de la negociación, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- Consolidación de las preferencias otorgadas en el marco del ATPDEA.
- Desmonte tanto de las barreras no arancelarias como de las medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas y de los procedimientos de aplicación de las medidas a la importación que afectan a un grupo de productos en los que Colombia posee ventajas comparativas, como azúcar, atún, lácteos, carne bovina y diversas frutas, entre otros.
- Eliminación de las subvenciones a la exportación, incluyendo el componente de subsidio de los créditos a la exportación.
- Establecimiento de un mecanismo expedito de equivalencias, reconocimiento mutuo y solución de controversias en temas sanitarios.
- Adopción de una normativa de origen que garantice el acceso de productos colombianos al mercado estadounidense.
- Introducción de disciplinas a las ayudas internas y otras prácticas equivalentes que distorsionen la producción o el comercio de bienes.
- Mantenimiento de un mecanismo de estabilización del costo de importación para los bienes sensibles de Colombia o el establecimiento de una Medida de Salvaguardia Agropecuaria de precios de aplicación automática.
- Determinación de los plazos y modalidades de desgravación en consulta con las posibilidades para incrementar la competitividad internacional y el tiempo requerido para ello.

2 El estudio demostró que los efectos protección y estabilización del Sistema Andino de Franjas de Precios son similares a los derivados del sistema de subsidios y ayudas internas a la producción agrícola de los Estados Unidos.

- Establecimiento de un Fondo de Reconversión con recursos de los Estados Unidos y de organismos multilaterales de crédito.

Como se deduce de los elementos anteriores, se planteaba la necesidad de conseguir en la negociación de la agricultura en el TLC tres objetivos primordiales. El primero de ellos radicaba en que la negociación debía alcanzar un doble carácter: político y comercial. En consecuencia, la negociación en el sector agropecuario debía garantizar tratamientos **asimétricos** a favor de Colombia, dadas las diferencias de desarrollo relativo y la importancia del sector agropecuario colombiano en la lucha contra la droga, la reducción de la pobreza rural y la solución al conflicto social, en congruencia con el compromiso de los Estados Unidos de aportar bajo el principio de corresponsabilidad en el combate al narcotráfico, el narcoterrorismo y los cultivos ilícitos.

El segundo objetivo consistía en la consecución de un adecuado grado de **equidad** en las condiciones de competencia entre los dos países. En ese sentido se buscaba que en la negociación se logaran introducir mecanismos eficientes y automáticos que permitieran contrarrestar las ayudas internas a la producción estadounidense, dado que la eliminación de las mismas sólo podría ser abordada en el marco de negociaciones multilaterales.

Finalmente, el tercer objetivo radicaba en la necesidad de lograr el mayor acceso posible de los productos colombianos al mercado estadounidense, a fin de que el sector agropecuario fuera **ganador neto** en la negociación. El cumplimiento de este objetivo dependía no solo de la eliminación de las barreras arancelarias que enfrentan los principales productos de exportación colombiana, sino también del desmantelamiento de las barreras no arancelarias injustificadas que abarcan un conjunto de bienes en los que Colombia podría tener un gran potencial de crecimiento.

Los planteamientos centrales y las recomendaciones principales del estudio desarrollado fueron acogidos por el Ministro de Agricultura de la época³. Esta afirmación se deduce de varios de los señalamientos por él esbozados tanto en la publicación del informe de avance del estudio “El agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos”, como en la publicación del estudio: “La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos”.

En efecto, el Ministro compartía que la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos trascendía plenamente el campo comercial, puesto que las peculiaridades de Colombia y en particular el papel que ha venido desempeñando en la lucha contra las drogas y el terrorismo, así como su carácter de socio estratégico desde el punto de vista geopolítico de los Estados Unidos,

³ Carlos Gustavo Cano.

hacían de ésta una negociación fundamentalmente política en la que los Estados Unidos debería tener en cuenta su corresponsabilidad con los esfuerzos colombianos por enfrentar estos dos flagelos con enormes costos humanos y sociales.

En este sentido, el Ministro argumentaba que la única alternativa viable para derrotar a narcotraficantes e insurgentes era la existencia de un campo colombiano próspero, en donde su población pudiera encontrar amplias oportunidades de empleo y niveles adecuados de remuneración y seguridad social. En el prólogo del estudio el Ministro afirma que el Presidente ha sostenido que cada vez que se debilita la agricultura lícita se fortalecen los cultivos de uso ilícito y los grupos violentos que derivan su financiación de la expansión de sus siembras y de su tráfico, por lo que en nuestro medio la fortaleza del sector agropecuario es garantía de la destrucción definitiva de las drogas ilícitas. En consecuencia, un trato preferencial a favor del sector agropecuario resulta requisito fundamental para derrotar el terrorismo financiado por las drogas.

Consecuentemente, el Ministro señalaba que por las consideraciones anteriores el gobierno es consciente que el sector agropecuario debe ser un ganador neto de la negociación.

Afirmaba que en presencia de subsidios que distorsionan la producción y el comercio, que restringen las posibilidades de exportación de productos colombianos a los Estados Unidos, y, por el contrario, facilitan el acceso de los suyos al mercado colombiano, resultaba imperativo desarrollar fórmulas novedosas y era preciso ser muy cuidadoso en la identificación de los *trade off* y en el manejo de los intercambios en la negociación tanto al interior del capítulo de agricultura como a nivel intersectorial.

En lo que atañe a los criterios fundamentales reiteraba que en tanto subsistan las ayudas internas de los Estados Unidos a su agricultura, Colombia mantendría mecanismos de defensa en frontera que neutralizaran las distorsiones de aquéllas sobre los precios internacionales de los bienes afectados, como: instrumentos de estabilización de precios iguales, similares o equivalentes al actual sistema de franjas, derechos antidumping automáticos, derechos compensatorios automáticos, aranceles específicos, contingentes arancelarios o cuotas o combinaciones de tales instrumentos que operarían tanto durante como después de finalizado el período de transición del Acuerdo en caso de que las importaciones de los Estados Unidos continuaran ingresando con precios por debajo de sus reales costos de producción y en volúmenes que amenazaren o pudieren causar grave daño a la producción y al empleo rural nacional⁴. Adicionalmente, debería poderse seguir contando con mecanismos de administración de contingentes agropecuarios como el MAC y con una cláusula especial y automática de salvaguardia agropecuaria.

⁴ Cano, Carlos Gustavo (2006), Después del TLC, ¿Qué?, Intermedio Editores, pag. 58.

La imposibilidad para los Estados Unidos de negociar las ayudas internas en el plano bilateral dio lugar al reclamo del Ministerio de Agricultura desde el inicio mismo de la negociación en mayo del 2004. Como bien lo anota el ex ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en su libro: *Después del TLC, ¿Qué?:*

“Hay que tener en cuenta, además, que en el Tratado con los Estados Unidos, de los tres pilares de las negociaciones de libre comercio —el libre acceso a los mercados, la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la supresión de las ayudas internas a los agricultores—, sólo con respecto a los dos primeros se podían alcanzar acuerdos. De ahí el reclamo expresado por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde la iniciación de las negociaciones en mayo de 2004, del deber moral y el derecho legítimo a mantener medidas de protección en frontera equivalentes, a fin de anular o reducir a su más mínima expresión, la volatilidad y el efecto “distortivo” sobre los precios internacionales de las ayudas internas, en tanto éstas subsistieran”⁵.

Así mismo, para el Ministro, los Estados Unidos deberían eliminar en su totalidad los subsidios a las exportaciones destinadas específicamente a Colombia, dando por tanto término a la aplicación del *Export Enhancement Program*, del *Dairy Export Incentive Program*, el *Market Promotion Program*, el *Export Credit Guarantee Program* y el *Foreign Sales Corporation Program*. Y, a cambio, deberían disciplinar los créditos para financiar las exportaciones a Colombia únicamente mediante la aplicación de tasas de interés y plazos corrientes de mercado.

En términos generales puede afirmarse que quizá la posición inicial colombiana resultó excesivamente ambiciosa y las expectativas que se generaron fueron demasiado optimistas, posiblemente por la confianza que existía en el sentido de que los Estados Unidos reconocerían los esfuerzos de Colombia en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, así como por la importancia del campo colombiano para la estabilidad política, económica y social del país.

LA MATRIZ DE INTERESES

Para la negociación del TLC con los Estados Unidos, el gobierno nacional por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adoptó una matriz de intereses denominada *Tandem*.

Una metodología de esta naturaleza permite hacer explícitos los intereses de las partes en la negociación y posteriormente proceder a priorizarlos y ponderarlos. Igualmente facilita la creación y valoración de las opciones de negociación inhe-

⁵ Ibidem, pags. 56-57.

rentes al logro de los intereses definidos, así como el establecimiento de metas y puntos de resistencia en la negociación.

Para la organización de la negociación se crearon diversos comités temáticos para que abordaran los diferentes campos en que se encontraba dividida.

El comité de agricultura conformado por funcionarios del Ministerio de Agricultura, de Planeación Nacional, del Ministerio de Hacienda y bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tuvo a su cargo la definición de los intereses sectoriales. Los intereses planteados por este comité temático fueron sometidos a discusión en varias reuniones con el sector privado y ajustados en función de algunas de las propuestas presentadas en el proceso de interacción. A efectos de definir los intereses se establecieron trece asuntos dentro de los cuales se enmarcaron los intereses defensivos y ofensivos del país. En el Cuadro 1 se presentan los intereses correspondientes a cada uno de tales asuntos.

Antes de continuar con el manejo que se le dio a la matriz de intereses en el curso de la negociación, vale la pena señalar que, en términos generales, los intereses eran relativamente menos específicos que los objetivos del Ministerio de Agricultura, que en este caso los intereses ya correspondían a una visión conjunta del gobierno y el sector privado, y ante todo que se constituían en moneda de cambio en la negociación, como quiera que la estrategia diseñada por el Ministerio de Comercio fue la del intercambio de intereses.

Además, es preciso indicar que se presentan algunas diferencias entre los objetivos específicos definidos por el Ministerio de Agricultura inicialmente y la matriz de intereses, a saber: los objetivos relacionados con origen y reconocimiento de equivalencias se manejaron en mesas de negociación diferentes a la de agricultura; no se consideró como interés el manejo de los plazos y las modalidades de desgravación en función de las posibilidades de competitividad internacional de los productos y del tiempo requerido para alcanzarla; con buen criterio tampoco se incluyó como interés la introducción de disciplinas a las ayudas internas y a las otras prácticas que distorsionan la producción y el comercio, buscándose más bien la consecución de un mecanismo para corregir la distorsión reproducida por las ayudas internas a las importaciones procedentes de los Estados Unidos sobre la producción nacional, y se introdujeron algunos intereses como la salvaguardia de cantidad, el tratamiento de los productos sensibles y la eliminación del monopolio estatal en el comercio exterior de productos agropecuarios.

Finalizado el proceso de definición de los intereses se pasó a las dos etapas siguientes consistentes en su priorización y ponderación. La metodología de priorización de los intereses partió de la base de su ordenamiento relativo según su grado de importancia.

CUADRO 1. Intereses de Colombia en la negociación agrícola del TLC con Estados Unidos

Asunto	Interés
Liberalización de la oferta exportable agropecuaria	Liberalización inmediata para mejorar las condiciones de acceso arancelario y eliminar las restricciones cuantitativas y no arancelarias que tienen hoy los productos agropecuarios colombianos en el mercado de los Estados Unidos. Abastecimiento de materias primas a precios competitivos y protección de la producción nacional sensible
Liberalización de la oferta potencial agropecuaria	Liberalización de las condiciones para incrementar y diversificar las exportaciones de nuevos productos agropecuarios colombianos. Abastecimiento de la demanda doméstica defendiendo la producción nacional sensible.
Tratamiento de los productos sensibles	Proteger la protección doméstica sensible frente a las importaciones de Estados Unidos. Lograr acceso inmediato en los productos de interés para Colombia sin restricciones cuantitativas arancelarias y otras restricciones no arancelarias.
Salvaguardia especial agropecuaria / precios	Contar con un mecanismo automático de defensa comercial que se active por precios, para regular las importaciones de los productos sensibles que lo requieran. Que los Estados Unidos no apliquen la SEA. En caso contrario, que su activación no sea muy sensible a la reducción de los precios internacionales
Salvaguardia especial agropecuaria / cantidades	Contar con un mecanismo automático de defensa comercial que se active por cantidades para regular las importaciones de los productos sensibles que lo requieran. Lograr que su activación no sea muy sensible a los incrementos de las importaciones.
Salvaguardia especial agropecuaria / ámbito	Contar con un mecanismo automático de defensa comercial para regular las importaciones de los productos sensibles que lo requieran. Minimizar el ámbito de aplicación.
Salvaguardia especial agropecuaria / vigencia	Contar con un mecanismo automático de defensa comercial para regular las importaciones de los productos sensibles que lo requieran durante la vigencia del acuerdo. Limitar su vigencia al período de transición.
Mecanismos para corregir las distorsiones de comercio	Corregir el efecto distorsionante de las ayudas internas sobre la producción nacional ante las importaciones procedentes de Estados Unidos. Que la aplicación de los mecanismos para contrarrestar las distorsiones esté acorde con los compromisos multilaterales (antidumping, derechos compensatorios y salvaguardia general).
Subsidios a las exportaciones	Eliminación de toda forma de subsidio a la exportación. A Colombia le interesa asumir compromisos recíprocos para eliminar los subsidios a la exportación.
Crédito a la exportación	Eliminación del componente de subsidios en el crédito, seguros y garantías de crédito. A Colombia le interesa asumir compromisos para eliminar los subsidios financieros a la exportación.
Monitoreo del acuerdo	Seguimiento de la aplicación del acuerdo
Fondo de compensación y reconversión	Preparar la base productiva agropecuaria para una mayor competencia internacional
Empresas comerciales del estado	Eliminar el monopolio estatal en el comercio externo de productos agropecuarios; transparencia en la operación de estas empresas y eliminar sus líneas especiales de financiamiento.

Fuente Gremial.

De esta forma, la matriz *Tandem*, que tanto en sus filas como en sus columnas incluía los trece intereses identificados, fue calificada en cada una de sus celdas. Si el interés incluido en la fila resultaba prioritario frente al contenido en la columna recibía una calificación de cero, si se presentaba la situación inversa una calificación de 1 y si ambos intereses se consideraban igualmente prioritarios las celdas recibían una calificación de 0,5. Efectuadas estas calificaciones, la prioridad de cada uno de los intereses incluidos en la matriz era equivalente a la suma de las puntuaciones obtenidas en cada columna para la fila que correspondía al interés para el cual se estaba determinando su prioridad; el ordenamiento de las calificaciones obtenidas por cada interés incluido en las filas representaba la priorización de los intereses.

Como se observa en el Cuadro 2, los intereses más prioritarios estaban conformados por aquéllos incluidos en los asuntos sobre la liberación de la oferta exportable colombiana y la adopción de mecanismos para corregir las distorsiones en el comercio, seguidos por aquéllos que formaban parte de los asuntos referentes a la obtención de un tratamiento adecuado de los productos sensibles y a la liberalización de la oferta potencial agropecuaria, y posteriormente por los pertenecientes a los asuntos relativos a la obtención de medidas de salvaguardia, entre las cuales la vigencia contaba con una alta prioridad. Por el contrario, los intereses de menor prioridad relativa estaban conformados por el otorgamiento al comité agropecuario de la función de monitorear el Acuerdo y por la búsqueda de una nula participación en el comercio de las empresas comerciales del Estado.

Esta priorización fue efectuada en primer lugar por el Comité Temático de la Agricultura, y luego validada y ajustada con las sugerencias del sector privado que al gobierno le parecieron pertinentes.

En el anterior cuadro se indica también la ponderación que se dio a cada uno de los asuntos conformados por los distintos intereses. La metodología de ponderación fue totalmente subjetiva y consistió fundamentalmente en darle un valor de 10.000 puntos a la totalidad de los asuntos y, por ende, de los intereses, y distribuir éstos de acuerdo con la importancia que para el equipo negociador tendría la obtención de cada asunto como resultado de la negociación. Esta tarea fue adelantada exclusivamente por los funcionarios que conformaron el Comité Temático de la Agricultura. Como se observa, la asignación de puntos a cada asunto, con muy contadas excepciones, correspondió a las prioridades establecidas.

Finalizado el anterior proceso se procedió a crear y valorar opciones de negociación al interior de cada uno de los asuntos, teniendo en cuenta que ellos podrían ser obtenidos en el marco de la negociación de forma integral, parcial o nula. Para

calificar el grado en el cual se obtenía cada asunto, de acuerdo con la opción que resultara al final de la negociación, se establecieron unos porcentajes. Así, por ejemplo si se alcanzaba la totalidad de los intereses incluidos en el asunto, se asignaba un 100% de calificación, si solo se lograba la mitad, un 50%, y si el interés resultaba imposible de obtener, un 0%. De nuevo, vale la pena destacar que si se hubieran obtenido integralmente los intereses incluidos en los trece asuntos durante la negociación, la calificación obtenida hubiera sido de 10.000 puntos.

CUADRO 2.
Priorización y ponderación de los intereses de Colombia en la negociación agrícola del TLC con Estados Unidos

Asunto	Prioridad	Ponderación (puntos)
Liberalización de la oferta exportable agropecuaria	0,5	1.600
Mecanismos para corregir las distorsiones en el comercio	1,0	1.400
Tratamiento de los productos sensibles	2,0	1.400
Liberalización de la oferta potencial agropecuaria	4,5	900
Vigencia de la salvaguardia especial agropecuaria	5,0	850
Fondo de compensación y reconversión	5,0	700
Salvaguardia especial agropecuaria de precios	5,5	650
Ámbito de la salvaguardia especial agropecuaria	5,5	600
Salvaguardia especial agropecuaria de cantidades	7,0	650
Crédito a la exportación	9,0	350
Subsidios a las exportaciones	10,0	550
Monitoreo del acuerdo	11,0	300
Empresas comerciales del Estado	12,0	50

Fuente Gremial.

Infortunadamente las opciones establecidas por el gobierno en cada uno de los asuntos y la valoración otorgada a cada una de las mismas están amparadas con confidencialidad, así como también los denominados puntos de resistencia en los cuales se intentaba definir lo mínimo que el gobierno estaría dispuesto a aceptar dentro de las opciones incluidas en los intereses.

El tratamiento de confidencialidad a las opciones y sus valoraciones limita seriamente el alcance de un ejercicio tendiente a evaluar el resultado de la nego-

ciación a la luz de la obtención de los intereses. Con todo y a pesar de las limitaciones señaladas en este estudio, más adelante se presenta una evaluación de esta naturaleza.

Esta misma metodología de la matriz de intereses fue aplicada para el caso de los Estados Unidos con la percepción existente en Colombia sobre los intereses que intentaría obtener dicho país en la negociación del TLC. Al igual que en el caso de Colombia, los intereses de los Estados Unidos fueron agrupados en trece asuntos. Estos asuntos fueron también priorizados y ponderados con la misma metodología empleada para Colombia. Así mismo, para este país se establecieron opciones de negociación, las cuales fueron valoradas por el equipo negociador colombiano.

En los Cuadros 3 y 4 se presentan los intereses de los Estados Unidos y la priorización y ponderación de los asuntos incluidos. En el caso de los Estados Unidos los principales intereses estaban constituidos por la apertura total de la agricultura colombiana, lo cual implicaba el desmantelamiento de la política comercial agropecuaria del país. De igual manera, aspiraban a contar en el mercado colombiano con las mayores ventajas arancelarias relativas para sus productos a la mayor brevedad posible. Por último, su otro interés fundamental estaba constituido por la protección de sus productos sensibles.

CUADRO 3

Intereses percibidos de los Estados Unidos en la negociación agrícola del TLC con Colombia

Asunto	Interés
Liberalización de la oferta exportable agropecuaria	Liberalización inmediata de la oferta exportable estadounidense. Eliminación o reducción de las franjas de precios. Eliminación de las licencias de importación y requisitos para las compras nacionales a precios mínimos. Eliminación de los aranceles en plazos definidos. Liberación parcial de la oferta exportable de Colombia y mantenimiento de las restricciones cuantitativas y no arancelarias para proteger los productos sensibles de Estados Unidos.
Liberalización de la oferta potencial agropecuaria	Eliminar las barreras al comercio de los productos con potencial en el mercado colombiano. Liberalización parcial de la oferta exportable potencial de Colombia para proteger los productos sensibles de Estados Unidos.
Tratamiento de los productos sensibles	Protección a la producción doméstica sensible. Lograr una desgravación arancelaria rápida y eliminar barreras al comercio.
Salvaguardia especial agropecuaria / precios	Contar con un mecanismo automático de defensa comercial para regular las importaciones de un grupo de productos. Que la activación de la SEA no sea muy sensible a las reducciones de los precios internacionales.
Salvaguardia especial agropecuaria / cantidades	Contar con un mecanismo automático de defensa comercial para regular las importaciones de un grupo de productos. Que la activación de la SEA no sea muy sensible a los incrementos de las cantidades importadas.
Salvaguardia especial agropecuaria / ámbito	Limitar las importaciones que afecten sus productos sensibles. Minimizar el ámbito de aplicación de la SEA.
Salvaguardia especial agropecuaria / vigencia	Limitar su vigencia al período de transición. Acotar la vigencia de la SEA al período de transición.
Mecanismos para corregir las distorsiones de comercio	Mantener los mecanismos de remedio comercial (antidumping, derechos compensatorios y salvaguardia general). Desmontar gradualmente las franjas de precios y no aplicar ningún mecanismo correctivo de las distorsiones.
Subsidios a las exportaciones	Eliminación de toda forma de subsidio a la exportación. Desmontar los subsidios a la exportación con posibilidad de reintroducción ante importaciones subsidiadas de terceros países.
Crédito a la exportación	No quiere asumir ningún compromiso. No quiere asumir ningún compromiso diferente a los de la OMC.
Monitoreo del acuerdo	Cumplimiento del acuerdo.
Fondo de compensación y reconversión	Interés por definir de acuerdo con el programa de cooperación hemisférica del Alca y Cafta.
Empresas comerciales del Estado	Eliminar el monopolio estatal en el comercio externo de productos agropecuarios; transparencia en la operación de estas empresas y eliminar sus líneas especiales de financiamiento.

Fuente Gremial.

CUADRO 4
Priorización y ponderación de los intereses percibidos de los Estados Unidos en la negociación agrícola del TLC con Colombia

Asunto	Prioridad	Ponderación (puntos)
Liberalización de la oferta exportable agropecuaria	0,5	1.600
Tratamiento de los productos sensibles	0,5	1.500
Ámbito de la salvaguardia especial agropecuaria	2,5	700
Salvaguardia especial agropecuaria de precios	3,0	700
Liberalización de la oferta potencial agropecuaria	4,0	1.000
Vigencia de la salvaguardia especial agropecuaria	5,5	700
Subsidios a las exportaciones	6,5	700
Salvaguardia especial agropecuaria de cantidades	7,0	150
Mecanismos para corregir las distorsiones en el comercio	7,0	1.400
Monitoreo del acuerdo	9,0	250
Fondo de compensación y reconversión	10,5	150
Empresas comerciales del Estado	10,5	300
Créditos a la exportación	11,5	850

Fuente Gremial.



RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN

EN MATERIA OFENSIVA

Los principales resultados de la negociación de la agricultura en el TLC con los Estados Unidos en materia ofensiva se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Consolidación del ATPDEA

Al igual que en CAFTA, se logró la consolidación de las preferencias unilaterales, en el caso colombiano, las otorgadas por los Estados Unidos en virtud del ATPDEA. De esta manera se garantizan indefinidamente las preferencias arancelarias de que estaba gozando Colombia en el mercado de los Estados Unidos y se elimina el riesgo de contar con desventajas arancelarias relativas frente a competidores en el mercado estadounidense, como consecuencia de la agresiva política de negociación de acuerdos de libre comercio emprendida por dicho país desde hace algunos años. Este tipo de desventajas arancelarias solo podrá presentarse eventualmente durante el periodo de transición del Tratado en la medida en que los Estados Unidos otorguen a otros países con los que suscriba acuerdos de libre comercio en el futuro, cronogramas de desgravación más favorables que los concedidos a Colombia para los productos que no gozaban de las preferencias arancelarias.

Esta consolidación del ATPDEA resulta importante para: el mantenimiento de algunas de las exportaciones colombianas, tales como las flores, en sus niveles actuales; el incremento de algunas otras en el corto plazo, como cigarrillos, y de otras en el mediano y largo, como frutas y hortalizas en la medida en que el país adelante las acciones diversas que debe emprender no solo en el campo sanitario, sino también en aspectos tales como consolidación de lotes mínimos transportables, presentación y empaque, estandarización de calidad, marcas, etc. y que los Estados

Unidos colaboren con los entendimientos de orden sanitario y fitosanitario (a los que se hará referencia posteriormente), y siempre y cuando la producción colombiana sea capaz de competir con la de otros países. Así mismo se consolidan oportunidades importantes para las ventas externas de biocombustibles, particularmente de etanol en el corto plazo y de biodiesel en el mediano; y por último, para la realización de inversiones, tanto extranjeras como nacionales, que ante la seguridad del mantenimiento de las preferencias pueden conducir a unas mayores exportaciones.

Acceso real

En la negociación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, si bien no fue posible alcanzar los términos incluidos en la propuesta andina, ni menos aún incorporar compromisos específicos para los Estados Unidos que fueran más allá de los contenidos en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, sí se obtuvo, aunque por fuera del texto legal del Tratado, un acuerdo por parte de los Estados Unidos de colaborar con Colombia en la remoción de los obstáculos de esta índole que impidan el acceso de productos colombianos al mercado estadounidense. Este acuerdo, a juicio del gobierno y de la mayoría del sector privado, se constituye en el mayor logro obtenido en esta materia entre los países que han negociado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

El texto suscrito por las partes en asuntos de orden sanitario y fitosanitario contiene los siguientes puntos:

- a) Colombia y Estados Unidos se comprometen a cooperar a través del Comité MSF establecido bajo el Tratado, para desarrollar y coordinar cooperación técnica y científica dedicada a proteger la salud o vida humana, animal, o vegetal, y al tiempo hacer esfuerzos por alcanzar el acceso a mercados necesario para que el comercio agrícola y de alimentos procesados sea de mutuo beneficio bajo el Tratado. Nuestros gobiernos cooperarán en asuntos MSF vinculándose en actividades mutuamente acordadas que promuevan la implementación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo MSF de la OMC) y apoyen el desarrollo del sistema MSF de Colombia con el fin de fortalecer el comercio bilateral. Con el fin de maximizar los recursos disponibles para estas actividades, los expertos técnicos de las agencias MSF competentes trabajarán con el Comité para el Fortalecimiento de la Capacidad Comercial.
- b) Estados Unidos y Colombia acuerdan abordar asuntos MSF de forma oportuna, en el marco de sus leyes. Entre las reuniones del Comité MSF permanente

establecido bajo este Tratado, las partes podrán elevar los asuntos que les preocupan a los representantes primarios, quienes deberán buscar resolver el asunto. Luego de implementar todos los esfuerzos técnicos previstos por la ley, y abordar el asunto con las autoridades competentes, las partes podrán remitir cualquier asunto MSF al Comité.

- c) Cualquier parte podrá enviar evidencia científica para apoyar el proceso de análisis de riesgo de la parte importadora. Dicha información será considerada en el marco de las leyes y procedimientos de la parte importadora y de manera consistente con el Artículo 5 del Acuerdo MSF de la OMC.

En este sentido vale la pena señalar que aunque los acuerdos anteriores no forman parte del texto del Tratado, sí son de obligatorio cumplimiento por las partes a la luz de las disposiciones de la Convención de Viena. En efecto, en el numeral 2 del párrafo 31 se afirma que para los efectos de interpretación de un Tratado, el contexto comprenderá además del texto, su preámbulo y anexos. Así, para la interpretación de un Tratado deben tenerse en cuenta: a) todo acuerdo que se refiera al Tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del Tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del Tratado y aceptado por las demás como un instrumento referente al Tratado.

En este contexto, podría afirmarse que los acuerdos antes señalados suscritos por los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos pueden entenderse como un instrumento referente al Tratado de Libre Comercio negociado entre ellos. Ahora bien, a pesar de la opinión expresada por el gobierno y los gremios, conviene señalar que de la lectura del texto no se derivan obligaciones concretas para las partes que garanticen que a la luz de los puntos incluidos, puedan solucionarse los problemas de índole sanitaria y fitosanitaria de Colombia y abrirse así oportunidades de exportación para varios productos colombianos, tales como los cárnicos, las frutas y las hortalizas. En buena parte lo que se desprende del texto en consideración son manifestaciones de intención. A manera de ejemplo, en el literal c) del texto se afirma que la parte exportadora puede presentar evidencia científica para sustentar la evaluación de riesgo de la parte importadora, pero en ningún momento obliga a la parte importadora a aceptar la evidencia científica presentada por la parte exportadora.

Acceso otorgado a productos no beneficiados por el ATPDEA

Azúcar y productos con azúcar

Colombia obtuvo una cuota de 50.000 toneladas de azúcar y productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo humano, que es la mayor otorgada por los Estados Unidos, de manera individual, a los países con que ha negociado acuerdos de libre comercio. Este hecho resulta significativo pues en el caso colombiano se evitó el criterio estadounidense de otorgar esta cuota en función de la participación con que cuentan los países en la asignación del contingente de azúcar crudo consolidado ante la OMC. La tasa anual de crecimiento del contingente fue no obstante la más baja negociada en todo el Tratado, como quiera que es solamente del 1,5% aritmético. Cabe aclarar que los productos con azúcar listos para el consumo están incluidos en el ATPDEA, y por ende quedaron sujetos a desgravación inmediata.

Sin embargo, es menester señalar, de una parte, que no se obtuvo la liberación del mercado del azúcar (lo cual era previsible dada la sensibilidad política del tema en los Estados Unidos), y que el tamaño de la cuota resultó muy distante de la solicitud y de la capacidad exportadora colombiana, y, de otra, que el contingente otorgado pudiera no exportarse, puesto que los Estados Unidos se reservaron el derecho de compensar a Colombia si por alguna razón no podían cumplir total o parcialmente con el contingente acordado. Así mismo, a diferencia del contingente consolidado ante la OMC que es exclusivo para el azúcar crudo, la cuota del TLC incluyó un conjunto apreciable de productos con alto contenido de azúcar (confites, chocolates y otras preparaciones) no listos para el consumo. No obstante, también se incluyó en la cuota el azúcar blanco y refinado, lo que genera la posibilidad al sector productor azucarero de exportar un bien de mayor valor en comparación con el azúcar crudo, aunque en menores cantidades.

De otra parte, es preciso señalar que tanto a corto como a mediano y largo plazo la negociación de la cadena azucarera resultó asimétrica a favor de los Estados Unidos, ya que el azúcar quedó excluido de la desgravación por parte de dicho país, mientras que sus sustitutos más cercanos (jarabes de glucosa y de fructosa con más de 20% de contenido de fructosa) fueron desgravados por Colombia a nueve (9) años y los sustitutos más lejanos (glucosa con más de 20% de fructosa pero menos de 50% y azúcares aromatizados) a quince (15) años. Esta asimetría se acentúa al tener en cuenta que Colombia desgravó los confites y chocolates de manera inmediata, mientras que los productos con contenido alto de azúcar no listos para el consumo fueron también excluidos de la desgravación por parte de los Estados Unidos.

En este aspecto conviene señalar que el aumento previsible en las exportaciones de azúcar crudo, blanco o refinado a los Estados Unidos no traerá consigo incremento en la producción o el empleo, puesto que simplemente se tratará de una desviación de exportaciones para aprovechar los mayores precios del mercado estadounidense. Así, el efecto de la nueva cuota azucarera al mercado estadounidense representará solo un mayor ingreso para los ingenios y los productores de caña de azúcar. De igual forma, las eventuales exportaciones de etanol estarán asociadas, en buena medida y por lo menos en el corto plazo, a menores exportaciones de azúcar a destinos diferentes de los Estados Unidos. En lo que respecta a los productos con alto contenido de azúcar si podrán generarse nuevos flujos de comercio, tanto para aquellos listos para el consumo incluidos en el ATPDEA, cuya consolidación puede atraer inversiones nuevas, así como para aquellos no listos para el consumo de acuerdo con su participación en la cuota concedida a Colombia.

En la negociación de esta cadena se presentó un inconveniente relacionado con el sistema de administración de la cuota asignada a Colombia. Para los negociadores colombianos se había acordado mantener los certificados de elegibilidad utilizados en el manejo del contingente de la OMC, mientras que para los negociadores de los Estados Unidos la administración de los contingentes se regiría por el principio de “primero llegado, primero servido”. Después de un ulterior proceso de negociación se acordó que estos contingentes se manejarían por medio de un sistema de certificados que fuera sustancialmente similar al descrito en el “15 C.F.R. 2011.102(c) (2006)” o a través de algún otro sistema que Colombia y los Estados Unidos pudieran acordar.

Este texto maneja ciertos niveles de incertidumbre frente a la interpretación colombiana de la negociación del 27 de febrero de 2006. En primer lugar, no es claro que si Colombia y los Estados Unidos no encuentran un sistema para el manejo de los contingentes que sea conveniente para los dos países, se tenga que recurrir a un sistema sustancialmente similar a aquél con el cual se manejan las cuotas de la OMC. Pero aún si esto fuera cierto, surge el interrogante del significado de “sustancialmente similar”. Con todo se piensa que el espíritu del texto es el de acoger la tesis colombiana, pues, de lo contrario, los beneficios potenciales derivados del mayor contingente de azúcar se reducirían de manera significativa. A juicio del gremio, en medio de la difícil coyuntura de la negociación, este texto era el mejor que podía lograrse para la administración de los contingentes.

Lácteos

La negociación del sector de productos lácteos tuvo el carácter de autocontenida. Se acordó un volumen de contingentes recíproco por un total de 9.000

toneladas en el primer año, que a corto plazo resulta razonable para el país de acuerdo con su capacidad exportadora, pero que quizá resulte insuficiente en el mediano plazo.

Hasta tanto culmine el periodo de desgravación, estipulado en once (11) años para algunos productos de la cadena y en quince (15) para otros, la negociación resulta asimétrica a favor de los Estados Unidos no sólo porque las 9.000 toneladas del contingente recíproco representan la posibilidad de ingresar a Colombia más litros de leche de los que podría exportar el país, dada la diferencia en el contenido de leche líquida entre los derivados lácteos de interés de Colombia y los de los Estados Unidos, sino además por el hecho de que Colombia desgravó de manera inmediata la leche líquida, subpartida arancelaria por la cual se clasifican también las leches pasteurizadas, y los lactosueros, mientras que los Estados Unidos no desgravaron de manera inmediata ningún producto de interés colombiano. En este punto no puede olvidarse que en algún momento de la negociación el país propuso otorgar un contingente en lactosueros, y por ende solicitaba que los Estados Unidos le otorgaran un contingente adicional por la misma cuantía en los productos de interés colombiano, dados los preacuerdos alcanzados para la negociación autocontenida de esta cadena. No obstante, al final de la negociación la desgravación de manera inmediata de los lactosueros no fue compensada con un mayor contingente a favor de Colombia.

Lo que hay que destacar en esta cadena es que, al igual que en el resto de acuerdos bilaterales suscritos por los Estados Unidos, se logró un compromiso de eliminación recíproca inmediata de los subsidios directos a la exportación, los cuales representan una parte considerable del ingreso de los exportadores estadounidenses de productos lácteos. En este sentido, las exportaciones hacia Colombia, aún en un escenario de preferencias arancelarias, se hacen menos favorables en relación con la alternativa de exportar hacia otros países en donde pueden mantener dichos subsidios. Cabe aclarar que los Estados Unidos podrían reintroducir los subsidios en cualquier producto lácteo en caso de que Colombia importe tales bienes desde países que otorguen subsidios a las exportaciones.

Con todo, es necesario señalar que a largo plazo la negociación será probablemente asimétrica a favor de Colombia dada la diferencia en el tamaño de los mercados. La mantequilla y los helados cuentan con un cronograma de desgravación recíproca a 11 años, mientras que los quesos y las preparaciones del capítulo 19 con uno de 15 años. Además debe señalarse que para algunos productos de la cadena, Colombia obtuvo la desgravación del mercado estadounidense en plazos inferiores a los de CAFTA. Este sector es considerado por sus representantes como un sector ganador a largo plazo.

Carne bovina

El cronograma de desgravación de la carne de bovino fue de 10 años, tanto para Colombia como para los Estados Unidos. El contingente otorgado por el país, que ascendió a 6.400 toneladas en el primer año de vigencia del Tratado incluyendo el concedido tanto para carne de bovino como el de despojos, resultó mayor al concedido por los Estados Unidos, que fue de 5.000 toneladas. Esta última cuota tiene además el carácter de residual en el sentido que para tener acceso a ella debe satisfacerse primero el contingente otorgado por los Estados Unidos en la OMC, bien sea por Colombia o por los demás países beneficiados. Como es conocido, con motivo de la Ronda Uruguay los países se comprometieron a permitir determinados volúmenes de importación de productos con aranceles inferiores a los consolidados. En este marco los Estados Unidos otorgaron un cupo de importación de carne bovina del cual un porcentaje específico fue concedido a determinados países y el resto a los demás países exportadores. Esta última porción del cupo o contingente de importación no ha sido satisfecha por estos países en los doce años de vigencia del Acuerdo de Marrakech.

De ahí la insistencia de los Estados Unidos en otorgar a Colombia el contingente de 5.000 toneladas sólo a partir del momento en que se complete el cupo recién mencionado. En este sentido surgen, al menos en principio, dos explicaciones: la primera, la existencia de serios problemas de orden sanitario en los países que cuentan con capacidad exportadora y la segunda, que el sistema de administración de contingentes de los Estados Unidos permite de alguna manera restringir el acceso a la cuota de carne de bovino. De ser cierta esta última razón, la cuota asignada a Colombia resultaría eminentemente teórica. Pero además debe tenerse en cuenta que difícilmente el país podrá solucionar el problema de la fiebre aftosa antes de 10 años. En estas circunstancias la negociación a corto y a mediano plazo resultará asimétrica a favor de los Estados Unidos.

En el largo plazo, si Colombia lograra superar los problemas de aftosa, incrementar el hato ganadero y mejorar las prácticas en el sacrificio y la comercialización de la carne, podría generar volúmenes de exportación significativos hacia los Estados Unidos.

Por último, vale la pena mencionar que los Estados Unidos exigieron como condición del envío del Tratado al congreso para su revisión legal, que Colombia aceptara el ingreso de carne proveniente de bovinos con edades superiores a treinta (30) meses. Esta exigencia resulta inconsecuente frente a la prohibición estadounidense para el ingreso de este tipo de carnes a su mercado por razones de índole sanitaria. Colombia que inicialmente se mostró reacio a aceptar esta condición por razones de salud pública, finalmente decidió aceptar el ingreso de la carne de

bovino en referencia, aduciendo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que los Estados Unidos habían aportado evidencia científica que indicaba que el consumo humano de dicho tipo de carne, siempre que no corresponda a las partes del animal denominadas “materiales de riesgo”, no traería riesgos para la salud.

Independientemente de la validez de la evidencia científica presentada por los Estados Unidos, haber aceptado esta imposición mostró la debilidad de Colombia en la negociación, factor que puede ser preludio de nuevos condicionamientos que puedan imponer los Estados Unidos para la aprobación del Tratado por su Congreso.

Tabaco

El tabaco es otro de los productos considerados altamente sensibles por parte de los Estados Unidos, quizá el segundo después del azúcar. Por esta razón, el tratamiento otorgado a Colombia fue sensiblemente inferior a las expectativas. El cronograma de desgravación de los Estados Unidos fue de quince años y el volumen del contingente asignado de solo 4.000 toneladas para el primer año. Si bien este contingente resultó muy inferior al finalmente solicitado por el país (20.000 tons.), es conveniente destacar que a juzgar por la producción y las exportaciones actuales, la solicitud colombiana era excesiva, al menos en el corto plazo.

Algodón

La negociación de la fibra de algodón fue autocontenida y los dos países incluyeron este producto en la canasta de desgravación inmediata. Colombia difícilmente podrá exportar a los Estados Unidos en el mediano y largo plazo, debido a los altos subsidios que este último país otorga a sus productores. Por el contrario, Estados Unidos es el principal proveedor de Colombia.

Conviene señalar que la desgravación no afectará el cultivo, al menos mientras subsista en Colombia la política de precios mínimos de garantía. En efecto, por medio de esta política el gobierno otorga una compensación al agricultor equivalente a la diferencia existente entre el precio mínimo por tonelada de fibra de algodón que se establece con antelación a la siembra y el precio por tonelada de fibra de algodón en el mercado internacional, puesto en Colombia. El gobierno colombiano se comprometió a que la política de precio mínimo de garantía absorberá la disminución del ingreso algodonero por la pérdida del arancel efectivo con que contaban las importaciones de fibra de algodón, el cual era del orden del 5%.

En el Cuadro 5 se incluye un resumen de los resultados de la negociación para los principales productos ofensivos de Colombia.

CUADRO 5.
Resultados de la negociación para los principales productos ofensivos de Colombia

Producto	Arancel Base ¹	Plazo de desgrav.	Modalidad de desgrav.	Conting. (Ton) ³	Tasa de crecim.	Salva -guardia
ATPDEA						
- Flores	6%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
- Hortalizas y frutas	7%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
- Confeitería y chocolatería	5%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
- Cigarrillos	11%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
- Etanol	47%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
- Resto de productos	5%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Carne de bovino ²	26%	10 años	Lineal	5.000	5%	Volumen
Lácteos						
- Leche líquida	72%	11 años	Lineal	100	10%	N.A.
- Mantequilla	88%	11 años	Lineal	2.000	10%	N.A.
- Quesos	40%	15 años	Lineal	4.600	10%	N.A.
- Helados	34%	11 años	Lineal	300	10%	N.A.
- Preparaciones cap. 19	65%	15 años	Lineal	2.000	10%	N.A.
Azúcar y productos con azúcar ⁴	82%	Excluido	N.A.	50.000	1,5%	N.A.
Tabaco	350%	15 años	Lineal	4.000	5,0%	N.A.
Algodón	32%	Inmediato	N.A.		N.A.	
Total Contingentes				68.000		

N.A. = No aplicable

Fuente: Textos finales del TLC.

1/ Para los aranceles específicos, se calculó el equivalente ad valorem a partir de los precios implícitos del periodo 2001-04.

2/ El contingente solo estará disponible una vez se llene el contingente consolidado ante la OMC.

3/ Con excepción del azúcar, los niveles iniciales de los contingentes para el primer año de vigencia del Tratado serán equivalentes a los volúmenes determinados, incrementados en la tasa de crecimiento establecida.

4/ El contingente está sujeto a cláusulas de compensación y de exportador neto. La tasa anual de crecimiento es simple. Los productos con azúcar son aquellos no listos para el consumo.

Exclusión de las compras del sector público

Los Estados Unidos impidieron a Colombia participar en las cuantiosas licitaciones de las compras estatales de alimentos de dicho país, las cuales, según declaraciones

¹ Según columna publicada en el diario Portafolio a finales del año 2005.

del Presidente de la SAC, ascienden a un valor anual de US\$ 23 mil millones¹. Este tratamiento fue aplicado igualmente por los Estados Unidos a los países centroamericanos con motivo de la negociación del TLC con Centroamérica (CAFTA). Aunque la exclusión fue recíproca, claramente el interés de Colombia era puramente ofensivo, debido a que el país no maneja programas estatales de compras de alimentos, o por lo menos no en los niveles en que lo hacen los Estados Unidos.

Balance comercial en materia ofensiva

Como puede apreciarse en el Cuadro 6, los Estados Unidos incluyeron el 86,3% de las subpartidas arancelarias del ámbito agropecuario en la canasta de desgravación inmediata, las cuales corresponden a los productos beneficiados por las preferencias ATPDEA. Por su parte, en las canastas intermedias (a 5 y 10 años) apenas incluyeron el 1,1% del total de subpartidas y en las canastas de largo plazo (a 11 y 15 años) asignaron el 9,2% de las subpartidas, básicamente conformadas por los productos de la cadena láctea, el tabaco y el maní. Finalmente, el 3,3% de las subpartidas del ámbito agropecuario fue excluido de la desgravación, que corresponde al caso del azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo.

CUADRO 6.
Distribución de las subpartidas en la oferta final de EE.UU. a Colombia para el ámbito agropecuario

Canasta	Plazo	Subpartidas	
		No.	%
A	Inmediato	1.233	86,3%
B	5 años	2	0,1%
C	10 años	15	1,0%
T	11 años	10	0,7%
D	15 años	122	8,5%
Excluido	N.A.	47	3,3%
TOTAL	N.A.	1.429	100,0%

N.A. = No aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales del TLC. Ver anexo estadístico.

Al analizar los resultados en términos de comercio (Cuadro 7), se puede apreciar que prácticamente la totalidad de las importaciones anuales que realizan **actualmente** los Estados Unidos desde Colombia (tomando como referencia

el periodo 2001-2004) quedaron sujetas a desgravación inmediata, pues éstas corresponden a los productos cobijados por el ATPDEA. El resto del comercio actual (0,1%) también quedó libre de aranceles desde el primer día, puesto que se encuentra incluido en los contingentes arancelarios otorgados para carne de bovino, productos lácteos, azúcar y tabaco.

Adicionalmente, los contingentes (TRQ) otorgados exceden el valor del comercio actual en un monto de US\$69,6 millones promedio anual, lo que significa que los Estados Unidos le abrirían a Colombia la posibilidad de aumentar sus exportaciones actuales en un 10,3%. Así mismo, si se considera el comercio potencial en etanol una vez iniciado el Tratado, el cual ha sido estimado por los autores en cerca de US\$29 millones promedio anual, puede afirmarse que el valor total del comercio esperado que gozará de cero arancel desde la entrada en vigor del Tratado sería equivalente a US\$776,2 millones promedio anual, lo que significaría que Colombia podría llegar a incrementar las exportaciones que actualmente dirige hacia los Estados Unidos hasta en un 14.5% en el primer año del Tratado.

Cabe anotar que de las cifras presentadas se excluyen las subpartidas y el comercio que goza de arancel de NMF igual a cero, por corresponder esta situación a una concesión que realizaron los Estados Unidos a todos los países del mundo.

CUADRO 7.

Distribución del comercio en la oferta final de EE.UU. a Colombia para el ámbito agropecuario (Valores promedio 2001-2004)

Canasta	Plazo	Comercio con Colombia ¹		Desviación o creación de Comercio ²		Total comercio Post-TLC	
		Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%
TRQ ³	Inmediato	721	0,1%	69.611	70,6%	70,332	9,1%
A	Inmediato	676.907	99,9%	28.984	29,4%	705,891	90,9%
B	5 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
C	10 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
D	11 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
	15 años	201	0,0%	N.A.	0,0%	201	0,0%
Excluido	N.A.	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
TOTAL	N.A.	677.828	100,0%	98.595	100,0%	776.424	100,0%

N.A. = No aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales del TLC y cifras de comercio exterior del USDA. Ver anexo estadístico.

1/ No incluye el comercio que goza de arancel de NMF igual a cero en los Estados Unidos.

2/ Para la Canasta A, corresponde al valor FOB de las exportaciones potenciales de Etanol. Para los contingentes, corresponde al valor del contingente que excede a las importaciones de los Estados Unidos desde Colombia.

3/ Contingentes con arancel intracuota equivalente a cero (0%).

EN MATERIA DEFENSIVA

Mecanismos de compensación de las ayudas internas estadounidenses

Colombia no logró en la negociación con los Estados Unidos ni el mantenimiento del Sistema Andino de Franjas de Precios, ni un mecanismo sustituto que permitiera a los productos sensibles protegerse de las ayudas internas estadounidenses que no formaron parte de la negociación. Ni siquiera fue posible incluir alguna cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación de algunos productos en el caso de que los Estados Unidos decidieran aumentar los niveles de las ayudas internas que actualmente otorgan a sus bienes agropecuarios. Lo anterior afecta, de una parte, a los productos colombianos que compiten con importaciones originarias de los Estados Unidos, los cuales aún en el caso de que logren mejorar su competitividad a mediano y largo plazo y reducir sus costos de producción pueden verse afectados significativamente si dicho país decidiera aumentar las ayudas internas que otorga, y por ende, deprimir aún más los precios de exportación de tales productos. De otra parte, la ausencia de una cláusula de este tipo puede afectar también a los productos de exportación de Colombia, pues los Estados Unidos pueden sustituir la protección en frontera que actualmente otorgan a sus productos sensibles (como tabaco, leche y carne) por ayudas internas, restándole competitividad a las exportaciones colombianas.

Sistema Andino de Franjas de Precios

Desde la segunda ronda de negociaciones se tuvo claridad que el elemento central de la estrategia de negociación de los Estados Unidos era la eliminación de determinados instrumentos de política comercial que aplican los países andinos. En ese marco su prioridad estaba constituida por la abolición del Sistema Andino de Franjas de Precios, tema al que le dieron el carácter de línea roja de negociación (*Deal Breaker Issue*), al punto que durante la tercera ronda propusieron incluir medidas de salvaguardia en el texto del Tratado como el mecanismo sustituto más idóneo de dicho sistema.

A este respecto cabe señalar que con antelación a la quinta ronda de negociaciones los países andinos manifestaron su disposición para examinar de manera exhaustiva opciones respecto de las franjas de precios y dentro de ellas consideraron medidas de salvaguardia como el mecanismo idóneo para sustituir el sistema en referencia. Así, en este sentido podría afirmarse que la pretensión de mantener el SAFP en funcionamiento fue cedida a esa altura del proceso de negociación.

En este tema sobresalen algunas diferencias frente al acuerdo suscrito entre Estados Unidos y Chile, país que al igual que los andinos disponía de un sistema de bandas de precios. En primer lugar, con antelación a la iniciación de la negociación bilateral, Chile renegoció los aranceles de los productos cobijados por las franjas ante la OMC, y ese tope fue aceptado como el arancel base a partir del cual se iniciaba la desgravación. Por el contrario, los países andinos no renegociaron aranceles en la OMC y los Estados Unidos no aceptaron como aranceles base los topes consolidados en la OMC, ni los aranceles más elevados que hubiera registrado la franja de precios durante la vigencia del sistema, y ni siquiera los aranceles promedio que se presentaron en este lapso.

En efecto, los Estados Unidos impusieron el periodo comprendido entre los años de 2001 y 2004 para calcular el arancel promedio de los productos marcadores de la franja, el cual correspondió a una época de precios internacionales elevados y, por consiguiente, de aranceles variables reducidos, que en algunos casos representaron sólo pequeñas diferencias frente al nivel del arancel externo común, como por ejemplo en el caso de las oleaginosas con diferencias de apenas dos puntos. En estas circunstancias puede afirmarse que la metodología utilizada para estimar los aranceles base tuvo como efecto reducir sensiblemente los aranceles variables y, por consiguiente, disminuir tanto el efecto estabilización como el efecto protección para los productos del sistema durante el periodo de transición del Tratado, sin recibir como contraprestación una disminución de las ayudas internas estadounidenses.

De otra parte, a diferencia de Chile, en el texto del Tratado con Colombia se incluyó una cláusula mediante la cual Colombia se obliga a desmontar el SAFP a partir del inicio del programa de desgravación. Aunque los Estados Unidos (de acuerdo con lo señalado por el equipo negociador de Colombia al sector privado) manifestaron que requerían este tipo de redacción dentro del texto del Tratado, eminentemente por razones de carácter político para garantizar su aprobación en el Congreso de su país, pero que no la harían efectiva, no puede desconocerse la existencia de un serio riesgo para Colombia con una cláusula como la aceptada.

De esta forma, Colombia perdió el mecanismo de protección y estabilización de precios de sus productos más sensibles, ya que tampoco, como se verá mas adelante, logró negociar salvaguardias de precios, mientras que los Estados Unidos mantuvieron sus instrumentos de protección y estabilización de precios al conservar por fuera de la negociación sus ayudas internas y al haberse negado a aceptar la propuesta andina en el sentido de convertir sus aranceles específicos en equivalentes ad valorem y consolidarlos como aranceles base.

Medidas de salvaguardia

Colombia tenía clara la enorme dificultad que los andinos iban a enfrentar para mantener el SAFP en la negociación. En estas circunstancias, resultaba prioritario incorporar en el Tratado salvaguardias de precios estructuradas de forma tal que pudieran convertirse en un sustituto cercano al sistema de aranceles variables. Este tipo de medidas, por lo demás, no resultaba extraño, ya que fue incorporada en los acuerdos negociados por los Estados Unidos con Australia, Chile y Marruecos.

Desde el inicio de la negociación se identificó una diferencia de fondo entre las posiciones de los Estados Unidos y Colombia en relación con la vigencia de las medidas de salvaguardia. En efecto, mientras que el primer país prefería que aquéllas estuvieran vigentes solo durante el período de desgravación de cada producto, Colombia insistía en que para los productos sensibles deberían mantenerse durante la vigencia del Tratado o al menos hasta que en el seno de la OMC se eliminaran las ayudas internas. En este sentido, también existían precedentes pues Estados Unidos no solo había permitido a Marruecos una salvaguardia durante la vigencia del acuerdo en el caso de los cuartos traseros de pollo, sino que además había utilizado una de este corte para protegerse de las exportaciones de carne de bovino originarias de Australia.

En el Tratado con Estados Unidos, Colombia buscaba introducir no sólo salvaguardias de precios sin también de cantidad para productos que se caracterizaban por contar con bajas elasticidades precio de la demanda. Para estas medidas se pensaba que su vigencia podría limitarse al periodo de desgravación de cada producto.

Alrededor de la quinta ronda de negociaciones los Estados Unidos hicieron explícita su posición, manifestando que sólo estaban considerando la posibilidad de incluir medidas de salvaguardia de cantidad en el texto del Tratado y que en ningún caso dichas medidas podrían permanecer vigentes más allá del período de desgravación. Así mismo, manifestaron que estas medidas sólo podrían aplicarse a un ámbito reducido de productos. Esta posición de los Estados Unidos fue mantenida hasta el final de la negociación.

De esta forma, en el texto final del Tratado negociado con los Estados Unidos sólo se incorporan medidas de salvaguardia de cantidad con vigencia limitada exclusivamente al periodo de desgravación de los productos cobijados y aplicables para un subconjunto de 21 subpartidas arancelarias, entre las que se destacan: arroz, trozos frescos, refrigerados, congelados y sazonados de pollo, gallinas viejas, carne bovina distinta de los cortes finos y fríjol seco.

Aunque en CAFTA se habían aceptado niveles de activación de la salvaguardia equivalentes al 110% del contingente para los productos más sensibles (arroz en todos los países, sorgo para El Salvador y maíz para Nicaragua) y 130% para el resto

de productos, en el caso del Perú, éstos fueron más laxos y prácticamente todas las salvaguardias tuvieron niveles de activación equivalentes al 130% del volumen de los contingentes otorgados, incluyendo productos sensibles como arroz y trozos de pollo. A diferencia, Colombia acordó un punto medio entre los niveles de CAFTA y Perú, a saber: 120% para arroz y frijón, 130% para los cuartos traseros de pollo y las gallinas viejas, y 140% en carne de bovino.

Desde el punto de vista de los niveles de restitución arancelaria a que da lugar la salvaguardia, Colombia obtuvo también un trato menos favorable en relación con CAFTA, pero mejor que el de Perú. En efecto, mientras que en CAFTA se había establecido una metodología general, según la cual se dividía el período de desgravación de cada producto en tres etapas y se asignaban tres niveles de restitución arancelaria (100% para la primera, 75% para la segunda y 50% para la tercera), en el caso del Perú el período de desgravación se dividió sólo en dos etapas, asignándole un nivel de restitución arancelaria del 100% a la primera etapa y otro del 50% a la segunda etapa. Además, para este último país la duración de la primera etapa fue inferior a la de CAFTA. A título de ejemplo para dos productos que tuvieron el mismo plazo de desgravación (17 años): arroz en Perú y cuartos traseros de pollo en Costa Rica, en el primer caso la primera etapa tiene una duración de seis años y la segunda de 11 años, mientras que en el segundo la primera etapa tiene una duración de 13 años y la segunda y tercera de dos años cada una.

Por su parte, Colombia logró que el período de desgravación de los productos que quedaron cobijados por la salvaguardia se segmentara al igual que en CAFTA, en tres etapas con niveles de restitución arancelaria de 100%, 75% y 50%. Si bien la duración de las etapas de mayor restitución arancelarias fueron menos adecuadas que en CAFTA, resultaron más favorables que en el Tratado de Perú.

En lo que respecta al ámbito de productos cubiertos por la salvaguardia conviene destacar que se obtuvo una cobertura ligeramente superior al 27% de la planteada inicialmente (21 subpartidas *vs.* 77) y relativamente cercana a la propuesta colombiana ajustada (21 *vs.* 28). En este sentido es necesario tener en cuenta que el ámbito para el cual Colombia buscaba inicialmente obtener medidas de salvaguardia se redujo sensiblemente como quiera que no ameritaba insistir en este instrumento en el caso de productos para los cuales finalmente se acordaron plazos de desgravación inferiores a 5 años como los pertenecientes a las cadenas de oleaginosas, carne de cerdo, cebada, trigo y algodón. Así mismo, ante la posición estadounidense de incluir también medidas de salvaguardia para la cadena láctea, se acordó que ninguno de los dos países haría uso de este instrumento.

Vale la pena anotar que la vigencia de las salvaguardias negociadas se limita exclusivamente al período de desgravación de los productos sin excepción alguna

Por último, es necesario señalar que Perú y Colombia, a diferencia de otros países que han negociado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, se vieron forzados a renunciar a la aplicación de las normas futuras que en materia de salvaguardia especial agropecuaria puedan ser acordadas en el proceso de re-negociación de la Organización Mundial de Comercio.

En síntesis, puede afirmarse que las medidas de salvaguardia incorporadas en el Tratado negociado con los Estados Unidos se alejaron de los objetivos fundamentales que tenía Colombia, a saber: salvaguardia de precios y vigencia de la misma durante la permanencia del Tratado o hasta el desmonte de las ayudas internas estadounidenses para los productos más sensibles. Las salvaguardias acordadas, por el contrario, no constituyen de manera alguna un sustituto del Sistema Andino de Franjas de Precios, el cual fue rechazado por los Estados Unidos en el curso de la negociación. Además, si bien ellas resultaron más favorables para Colombia en relación con las incluidas en el acuerdo con Perú, lo fueron menos que en el acuerdo negociado con los países de Centroamérica.

Administración de contingentes

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó permanentemente el interés de defender el Mecanismo Público de Administración de Contingentes-MAC en el curso de las negociaciones con los Estados Unidos, el cual había sido establecido inicialmente para maíz amarillo, sorgo, arroz, soya y algodón. La utilización de este mecanismo resultaba importante para garantizar la compra de las cosechas nacionales a precios más remunerativos, particularmente para los productos que fueran a contar con elevados contingentes en la negociación.

Se era consciente que la preservación de este instrumento era una tarea compleja a pesar de que los Estados Unidos habían permitido la aplicación de requisitos de desempeño en CAFTA, lo cual constituía un importante precedente para esta negociación.

Desde la tercera ronda de negociaciones los Estados Unidos manifestaron que no estaban dispuestos a incluir el MAC en el Tratado y señalaron que el único sistema de administración de contingentes que aceptarían sería el de “primer llegado, primer servido”. En la cuarta ronda los Estados Unidos presentaron una propuesta de texto en la cual se disponía que la asignación de cuotas no debía estar condicionada a requisitos de desempeño, tales como la compra de cosecha nacional, y que dichas cuotas sólo podrían ser administradas por autoridades gubernamentales. Para sustentar su posición, alegaban que el mecanismo no cumplía con la normativa de la OMC.

El anterior señalamiento no tenía fundamento alguno, por las siguientes razones: a) el sistema de subastas públicas es autorizado por la OMC, b) los volúmenes de contingentes que se establecen por este mecanismo son superiores a los consolidados por Colombia ante la OMC y los aranceles intracuota son inferiores a los de los compromisos adquiridos ante dicha organización, c) la asignación de los contingentes no es discriminatoria, d) su administración es uniforme, imparcial y razonable y su normativa es previa y ampliamente difundida, y e) el mecanismo no contraría el principio de trato nacional.

Además, el mecanismo no podía ser considerado como una barrera no arancelaria al comercio, puesto que lo que pretendía era beneficiar tanto a los productores nacionales, garantizándoles la compra de su cosecha, como a los importadores, al otorgarles un trato arancelario preferencial.

No obstante lo anterior, a medida que avanzaba la negociación Colombia restringió sus aspiraciones a la defensa del mecanismo exclusivamente para el caso del maíz amarillo, pues se esperaba que este producto se caracterizaría por contar con el mayor contingente en el Tratado, dado el volumen de sus importaciones y, por ende, sería el producto en el que se requeriría con mayor urgencia contar con la garantía de compra de la cosecha nacional a precios remunerativos. Se insistió en la obtención del requisito de desempeño para el maíz permanentemente, incluyendo la última ronda de negociación, pero los Estados Unidos mantuvieron su postura y finalmente Colombia cedió su pretensión.

El texto agrícola en materia de administración de contingentes correspondió a la propuesta estadounidense, la cual recogía casi en su totalidad lo acordado con los países centroamericanos y con Marruecos. En este sentido, se refería a los siguientes elementos:

- Administrar los contingentes de acuerdo con las normas del GATT de 1994, y particularmente del artículo XIII, y con las normas del Acuerdo sobre Licencias de Importación con el objeto de garantizar que en su administración las normas sean transparentes, no discriminatorias y no tengan por objeto generar una perturbación en el comercio.
- Asegurar que cualquier persona que cumpla con los requisitos legales y administrativos sea elegible para la aplicación de los contingentes.
- Garantizar que la administración de los contingentes esté a cargo exclusivamente de autoridades gubernamentales, sin que sea factible la delegación de dicha administración.
- Garantizar que las cantidades que se asignen dentro del contingente sean otorgadas en cantidades comercialmente viables.
- Buscar que los contingentes sean efectivamente utilizados en su totalidad,

y que lo que se importe con base en el contingente no se utilice para reexportación.

- Prohibir la asignación del contingente a un grupo productor.

Sin embargo, a diferencia de los textos incluidos en dichos acuerdos, en lo negociado entre Colombia y los Estados Unidos se adicionaron dos nuevos párrafos. El primero de ellos elimina la posibilidad de condicionar el acceso a los contingentes a la compra de producción doméstica, y el segundo elimina la exclusividad de acceso sólo a los procesadores. Cabe señalar que en los acuerdos mencionados se permitió la aplicación de requisitos de desempeño (CAFTA) y la administración de contingentes por el método de subastas públicas (Marruecos).

Las excepciones aceptadas al método de administración de contingentes “primero llegado, primero servido” se aplican solamente a los cuartos traseros de pollo y al arroz. Para estos productos los contingentes ingresarán en cumplimiento de los términos dispuestos por el denominado *Export Trade Certificate*, el cual se encuentra sujeto a la aprobación de acuerdo con las disposiciones del Export Trading Company Act de 1982 [15 U.S.C. secciones 4011-4021 (2000)]. Si estos *Export Trade Certificates* no son aprobados, los dos países se pondrán de acuerdo sobre la forma de administración de los contingentes para estos productos.

Subsidios a la exportación

En esta materia Colombia, al igual que los Estados Unidos, buscaba la eliminación inmediata de los subsidios a la exportación para el comercio bilateral con sujeción a los compromisos de reducción en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Sin embargo, existían dos diferencias importantes entre los dos países. La primera residía en la oposición de Colombia a incorporar en el texto del Tratado una cláusula que posibilitara la reintroducción de este tipo de subsidios en el caso en que una de las partes realizara importaciones originarias de países que apliquen subsidios a las exportaciones y no adoptara las medidas conducentes para remediar esta situación; y la segunda, y de mayor prioridad para Colombia, en la búsqueda de la eliminación de los elementos de subsidio incorporados en los créditos, garantías de crédito y seguros a la exportación.

Estos dos objetivos resultaban muy difíciles de obtener teniendo en cuenta los precedentes de los acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos y la Ley de Promoción Comercial de este país, que entre los condicionamientos impuestos al Ejecutivo para negociar acuerdos de comercio, se encontraba el de

mantener bonafide los programas de ayuda alimentaria y preservar los programas de desarrollo de mercado y los de crédito a las exportaciones.

Como era de esperarse, los Estados Unidos se negaron siquiera a discutir el tema de créditos, garantías de crédito y seguros a la exportación y mantuvieron una posición firme en torno la reintroducción de subsidios. De esta forma, en el texto del Tratado negociado quedó solo el compromiso de eliminación recíproca de los subsidios a la exportación a que se refiere el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, con la posibilidad de reintroducción de los mismos ante importaciones subsidiadas de terceros países.

En estas circunstancias, la producción colombiana quedó expuesta a la competencia de los productos estadounidenses que cuentan no sólo con las ayudas internas a la producción sino con los elementos de subsidio de sus programas de crédito, garantías de crédito y seguros a la exportación.

Los productos sensibles de Colombia

Si se considera que los productos agropecuarios más sensibles de la producción colombiana debían estar caracterizados fundamentalmente por pertenecer al Sistema Andino de Franjas de Precios o por contar con aranceles elevados, siempre y cuando su contribución a la producción y al empleo fuera importante, y los Estados Unidos fueran fuertes exportadores, podrían considerarse como: altamente sensibles productos como cuartos traseros de pollo, arroz, maíz, sorgo y fríjol; y medianamente sensibles productos como leche en polvo, fríjol soya, harina, torta y aceite de soya, glucosas y fructosas y las vísceras de bovino, entre otros.

De acuerdo con el grado de sensibilidad era de esperar que a los productos se les definiera un tratamiento consecuente según los distintos componentes que conforman los cronogramas de desgravación –es decir: el plazo, el arancel base, la modalidad de desgravación (lineal o no lineal) y los contingentes–, y se plantearan las exclusiones del programa de desgravación o la existencia de aranceles residuales y la vigencia de medidas de salvaguardia.

Con excepción de los cuartos traseros de pollo para los cuales era razonable que se buscara la exclusión del programa de desgravación, dadas las distorsiones de precios en razón de las preferencias de consumo en los Estados Unidos, se pensaba que el gobierno colombiano pretendería lograr para los productos altamente sensibles plazos de desgravación superiores a 20 años, teniendo en cuenta que en el acuerdo suscrito por los Estados Unidos con los países centroamericanos (CAFTA) se habían establecido plazos de 20 años para algunos productos (lácteos).

Además, se pensaba que en virtud del tratamiento preferencial que Colombia esperaba de parte de los Estados Unidos, en correspondencia por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se aceptarían modalidades de desgravación no lineales, aranceles base elevados y medidas de salvaguardia con vigencia equivalente a la permanencia del Tratado en el caso de que no pudiera mantenerse el sistema de bandas de precios, específicamente en el caso de los productos altamente sensibles para Colombia.

Para los productos medianamente sensibles era previsible que se buscaran plazos superiores a 10 años, pero inferiores a 20 años, modalidades de desgravación lineales, aranceles base más moderados y medidas de salvaguardia temporal (es decir, vigentes durante el periodo de desgravación del respectivo producto).

Tanto para los productos de alta sensibilidad como para los de mediana, se contemplaba la posibilidad de otorgar contingentes arancelarios con aranceles intra-cuota equivalentes a cero (0), teniendo en cuenta los precedentes de los acuerdos suscritos por los Estados Unidos.

En el transcurso de la negociación, fundamentalmente por la continua, consistente y firme posición de los Estados Unidos, y también por el proceso de negociaciones internas con el sector privado colombiano que se adelantó en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se fue reduciendo tanto el ámbito de los productos sensibles como su grado de protección. En ello también incidió la posición adoptada por el gobierno de llevar a cabo la negociación de forma autocontenida para el caso de los sectores que contaban simultáneamente con intereses defensivos y ofensivos.

Los resultados de la negociación denotan que muy pocos productos tuvieron al final la categoría de sensibles y que la posición de los Estados Unidos terminó por imponerse.

En primer lugar, Colombia no pudo excluir de la negociación los cuartos traseros de pollo ni obtener aranceles residuales para el arroz ni salvaguardia permanente para estos productos que al final fueron calificados por el gobierno como los productos más sensibles de la negociación. Aunque para ellos sí se lograron elevados aranceles base, plazos extendidos de desgravación, modalidades no lineales y salvaguardias de cantidad con vigencia equivalente al periodo de desgravación de los mismos. En el caso del arroz, el arancel base fue de 80%, el plazo de desgravación de 19 años con seis años de periodo de gracia y una desgravación lineal a partir del séptimo año; y en el de los cuartos traseros no sazonados, el arancel base fue de 164,4%, el plazo de 18 años con cinco años de periodo de gracia y desgravación lineal a partir del sexto año. En lo que atañe al sector de la avicultura, al igual que en CAFTA, se incluyó en el texto del Tratado una cláusula

según la cual las partes se comprometen a revisar el estado del comercio a los 9 años de vigencia del mismo.

El contingente otorgado en arroz ascendió a 79.000 toneladas en equivalente blanco y el concedido en cuartos traseros de pollo a 26.000 toneladas, con tasas de crecimiento anuales compuestas de 4% y 3%, respectivamente. Los niveles de activación o disparadores de las medidas de salvaguardia se establecieron en el 120% del contingente otorgado para el primer producto en referencia y en el 130% de la cuota concedida para el segundo. En este aspecto es necesario comentar que Colombia obtuvo para sus productos ultrasensibles un tratamiento menos favorable que el conseguido por los países del CAFTA y Marruecos. En efecto, en el primero de ellos si bien no existieron salvaguardias permanentes, sí se presentaron exclusiones del programa de desgravación, específicamente para el maíz blanco en el caso de Honduras, Guatemala y Salvador y de la papa y la cebolla en el de Costa Rica. Por su parte, Marruecos excluyó el trigo y la carne de bovino, y obtuvo una salvaguardia permanente de cantidad para los cuartos traseros de pollo.

En estas circunstancias puede afirmarse que el manejo de los productos ultrasensibles de los dos países no resultó equitativo pues, como se anotó anteriormente, los Estados Unidos excluyeron de la desgravación la cadena azucarera.

Los otros dos productos que a lo largo de la negociación fueron calificados como sensibles: maíz y frijol, no recibieron ese trato en el Tratado. El arancel base del maíz amarillo fue relativamente bajo, 25% (10 puntos porcentuales por encima del arancel externo común), tuvo un periodo de desgravación de 12 años, pero se concedió un contingente a arancel cero de 2.000.000 de toneladas, cifra que supera en un 22% las importaciones anuales colombianas originarias de los Estados Unidos (tomando como referencia el periodo 2001-2004), y en un 5% a las totales. Además, el producto no logró ser favorecido con una salvaguardia, así como tampoco se obtuvo un sistema de administración de contingentes que garantizara la compra de la cosecha nacional.

En lo que atañe al frijol seco desvainado, si bien se mantuvo como arancel base el existente en el país (60%), la modalidad de desgravación pactada se aleja ostensiblemente del tratamiento que se buscaría para un producto sensible pues el país se comprometió a desgravar el 33% del arancel a partir de la entrada en vigencia del Tratado y su plazo de desgravación fue de solo 10 años. Además, se concedió un contingente de 15.000 toneladas, cifra equivalente al 3.059% y al 67% de las importaciones anuales colombianas originarias de los Estados Unidos y totales correspondientes al periodo 2001-2004, en su orden. La única característica de bien sensible fue la obtención de una salvaguardia durante el periodo de desgravación, cuyo nivel de activación se fijó en el 130% del contingente.

Con excepción de otros pocos productos de la cadena avícola como los cuartos traseros de pollo sazonados, no podría afirmarse que el resto de productos del ámbito agropecuario de la OMC haya recibido el tratamiento de productos sensibles en la negociación con los Estados Unidos, a la luz de la combinación de los criterios utilizados para este análisis: el arancel base, el plazo y la modalidad de desgravación, las relaciones existentes entre el tamaño del contingente y las importaciones originarias de los Estados Unidos y totales, y la existencia de medidas de salvaguardia. En efecto, la cadena oleaginosa se desgravó a cinco años con excepción de una parte del fríjol, la torta y la harina de soya que se incluyeron en la canasta de desgravación inmediata, y de los aceites de soya que se liberarán en un plazo de 10 años. La carne de cerdo tuvo un plazo de desgravación de 5 años, y el jarabe de glucosa con más de 20% de fructosa y el jarabe de fructosa a un plazo de 9 años.

En el Cuadro 8 se incluye un resumen de los resultados de la negociación para los principales productos defensivos de Colombia.

Los contingentes en el TLC²

En primer lugar, es necesario señalar que Colombia fue generosa en el otorgamiento de contingentes con aranceles intracuota equivalentes a cero (0%) en la negociación celebrada con los Estados Unidos. Como se aprecia en el Cuadro 9, el país otorgó 2.550.668 toneladas, cuyo valor comercial asciende a un monto cercano a US\$ 360 millones al año (ver Cuadro 11), cifra que representa el 70,8% del valor de las importaciones totales originarias de los Estados Unidos (según el promedio anual 2001-2004).

En segundo término, los resultados de la negociación indican que para todos los productos sujetos a este mecanismo, la relación entre el monto del contingente y las toneladas importadas por Colombia originarias de los Estados Unidos es superior al 100% (Cuadro 9). Este hecho permite afirmar, de una parte, la existencia de una apertura inmediata del mercado colombiano para los productores estadounidenses en relación con los volúmenes que exportaron durante el período en referencia y, de otra, la posibilidad de ganar mercado a costa de sus competidores en el mercado colombiano (desviación de comercio).

² En el presente trabajo el análisis de los contingentes se realiza con base en los niveles iniciales otorgados, a fin de poderlos comparar con los volúmenes y valores de comercio del periodo 2001-2004. No obstante, es importante aclarar que, con excepción del caso del arroz en Colombia y del azúcar en los Estados Unidos, los niveles iniciales de los contingentes para el primer año de vigencia del Tratado serán equivalentes a los volúmenes determinados, incrementados en la tasa de crecimiento establecida.

CUADRO 8.
Resultados de la negociación para los principales productos defensivos de Colombia

Cadena / Producto	Arancel base	Plazo	Modalidad	Conting. (Tons) ¹	Tasa de cto.	Salvag.
Carne de pollo						
Cuartos traseros de pollo congelados	164.4%	18 años	5 de gracia	26.000	4%	Volumen
Cuartos traseros de pollo sazonados	70%	18 años	10 de gracia			
Otros cortes de pollo y carne entera	20%	10 años	Lineal			
Arroz (en equivalente paddy)	80%	19 años	6 de gracia	111.268	4%	Volumen
Maíz y derivados						
Maíz Amarillo	25%	12 años	Lineal	2.000.000	5%	N.A.
Maíz Blanco	20%	12 años	Lineal	130.000	5%	N.A.
Sorgo	25%	12 años	Lineal	20.000	5%	N.A.
Alim. balanceados para animales	25%	12 años	Lineal	185.000	5%	N.A.
Glucosa (no sustituta de azúcar)	28%	10 años	Lineal	10.000	5%	N.A.
Alimentos para mascotas	28%	8 años	Lineal	8.000	8%	N.A.
Lácteos						
Leche líquida y lactosueros	33%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Leche en polvo	33%	15 años	Lineal	5.000	10%	N.A.
Yogur	20%	15 años	Lineal	100	10%	N.A.
Quesos	20% y 33%	15 años	Lineal	2.100	10%	N.A.
Leche maternizada	20%	15 años	Lineal	1.000	10%	N.A.
Mantequilla	33%	11 años	Lineal	500	10%	N.A.
Helados	20%	11 años	Lineal	300	10%	N.A.
Carne de bovino						
Carne de tipo <i>Prime and Choice</i>	80%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Otros tipos de carne de bovino	80%	10 años	37.5% 1er año.	2.000	5%	Volumen
Despojos de bovino	80%	10 años	37.5% 1er año.	4.400	5%	Volumen
Carne de cerdo						
Piel de cerdo y tocino	20%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Carne de cerdo	30%	5 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Oleaginosas						
Soya en grano, harina y torta de soya	20%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Aceite crudo de soya	24%	10 años	Lineal	30.000	3%	N.A.
Demás grasas y aceites	23% y 24%	5 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Otros cereales						
Trigo	13%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Cebada cervecera	15%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Cebada para otros usos	13%	3 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Hortofrutícolas						
Frijol seco desvainado	60%	10 años	33% 1er año.	15.000	5%	Volumen
Papa congelada	15%	5 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Papa preparada	20%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Arvejas congeladas	15%	5 años	Lineal	0	N.A.	N.A.N.A.
Demás hortalizas y frutas	15% y 20%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Azúcar y derivados						
Azúcar crudo	47%	15 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Azúcar refinado	38%	15 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Jarabe de glucosa y de fructosa	28% y 36%	9 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Confites y chocolates	20%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Otros						
Algodón	10%	Inmediato	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Licores	20%	10 años	Lineal	0	N.A.	N.A.
Total Contingentes				2.550.668		

N.A. = No Aplicable

Fuente: Textos finales del TLC.

1/ Con excepción del arroz, los niveles iniciales de los contingentes para el primer año de vigencia del Tratado serán equivalentes a los volúmenes determinados, incrementados en la tasa de crecimiento establecida.

CUADRO 9.
Contingentes otorgados por Colombia a los Estados Unidos

Producto	Contingente (Ton)	Import. desde EE.UU. 2001-04 (Ton)	Import. desde Mundo 2001-04 (Ton)	Conting / Import. EE.UU.	Conting / Import. Mundo
Carne de Bovino	2.000	13	1.056	15110%	189%
Despojos de Bovino	4.400	1.298	3.279	339%	134%
Cuartos Traseros de Pollo	26.000	1.226	1.683	2120%	1545%
Leche en polvo	5.000	77	8.013	6459%	62%
Yogur	100	0	0	N.A.	N.A.
Mantequilla	500	5	131	9418%	383%
Quesos	2.100	43	117	4877%	1800%
Prep. para la aliment. infantil	1.000	92	4.332	1083%	23%
Helados	300	10	157	3092%	191%
Frijol	15.000	490	22.335	3059%	67%
Maíz amarillo	2.000.000	1.636.957	1.905.540	122%	105%
Maíz blanco	130.000	107.737	124.595	121%	104%
Sorgo	20.000	0	24.230	N.A.	83%
Glucosa (no sustituto de azúcar)	10.000	1.406	2.538	711%	394%
Alimentos para mascotas	8.000	3.103	5.224	258%	153%
Alim. balanceados para animales	185.000	87.874	166.702	211%	111%
Arroz (Eq. Paddy)	111.268	5.226	124.784	2129%	89%
Aceite crudo de soya	30.000	7.070	139.874	424%	21%
TOTAL	2.550.668	1.852.628	2.534.589	138%	101%

N.A. = No Aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales del TLC y cifras de comercio exterior de la DIAN. Ver Anexo Estadístico.

Esta oportunidad para los Estados Unidos resulta bastante atractiva si se tiene en cuenta que la relación recién mencionada ascendió a 138%, lo que permitiría a los Estados Unidos ganarse un mercado adicional de cerca de 700.000 toneladas. Estas posibilidades de sustituir competidores se encuentran concentradas en maíz amarillo, arroz paddy o su equivalente en blanco y alimentos balanceados para animales. Pero más aún, solo en los casos de sorgo, arroz paddy, frijón, leche en polvo, preparaciones para la alimentación infantil y aceite crudo de soya, la relación entre el tamaño del contingente y las importaciones totales colombianas fue inferior al 100%, lo que indica que en el resto de productos sujetos a contingente se podría presentar a corto plazo un desplazamiento de producción doméstica o una creación de comercio.

No puede deducirse que la apertura inmediata del mercado para un conjunto importante de productos, dados los volúmenes de los contingentes otorgados, implique por sí misma una reducción de los precios domésticos, ya que ésta será

en buena parte función de la proporción del consumo aparente que es abastecida por medio de importaciones. Entre mayor sea esta proporción, ceteris paribus, mayor será el impacto en los precios.

Balance comercial en materia defensiva

Como se puede apreciar en el Cuadro 10, Colombia incluyó el 77,5% de las subpartidas arancelarias del ámbito agropecuario en la canasta de desgravación inmediata. Por su parte, en las canastas intermedias (entre 3 y 10 años) se incluyó el 17,8% del total de subpartidas, y en la canasta de largo plazo (entre 11 y 19 años) asignó el 4,6%.

CUADRO 10.
Distribución de las subpartidas en la oferta final
de Colombia a los EE.UU. para el ámbito agropecuario

Canasta	Plazo	Subpartidas	
		No.	%
A	Inmediato	717	77,5%
H,AA	3 años	2	0,2%
B	5 años	111	12,0%
L	8 años	3	0,3%
M	9 años	2	0,2%
C,V,W	10 años	47	5,1%
T	11 años	5	0,5%
N	12 años	7	0,8%
D	15 años	22	2,4%
X,Y,BB	18 años	5	0,5%
Z	19 años	4	0,4%
Excluido	N.A.	0	0,0%
TOTAL		925	100,0%

N.A. = No Aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales del TLC. Ver Anexo Estadístico.

Al analizar los resultados en términos de comercio (Cuadro 11), se puede apreciar que el 53,7% del valor promedio de las importaciones anuales que realiza **actualmente** Colombia desde los Estados Unidos (tomando como referencia el periodo 2001-2004) quedaron sujetas a desgravación inmediata. Adicionalmente, un 41,1% de dichas importaciones también quedó libre de aranceles desde el primer día puesto que se encuentra incluido en los contingentes arancelarios

otorgados por Colombia, con lo que se puede afirmar que el 94,8% del valor de las importaciones originarias de los Estados Unidos quedó libre de aranceles desde la entrada en vigencia del Tratado.

CUADRO 11.
Distribución del comercio en la oferta final de Colombia a los EE.UU. para el ámbito agropecuario (Valores promedio 2001-2004)

Canasta	Plazo	Comercio con EE.UU.		Desviación de Comercio ^{1/}		Total Comercio Post-TLC	
		Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%
TRQ ^{2/}	Inmediato	208.830	41,1%	151.151	42,3%	359.981	41,6%
A	Inmediato	273.146	53,7%	205.968	57,7%	479.114	55,3%
H, AA	3 años	135	0,0%	N.A.	0,0%	135	0,0%
B	5 años	25.837	5,1%	N.A.	0,0%	25.837	3,0%
L	8 años	45	0,0%	N.A.	0,0%	45	0,0%
M	9 años	43	0,0%	N.A.	0,0%	43	0,0%
C, V	10 años	446	0,1%	N.A.	0,0%	446	0,1%
T	11 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
N	12 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
D	15 años	113	0,0%	N.A.	0,0%	113	0,0%
X,Y, BB	18 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
Z	19 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
Excluido	N.A.	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
TOTAL	N.A.	508.596	100,0%	357.119	100,0%	865.715	100,0%

N.A. = No Aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales del TLC y cifras de comercio exterior de la DIAN. Ver Anexo Estadístico.

1/ Para la Canasta A, corresponde al valor FOB de las importaciones de Colombia desde el resto del Mundo (salvo las importadas desde los países de la CAN) en lactosuero, trigo, cebada, otros cereales, soya, harina y torta de soya y algodón. Para los contingentes, corresponde al valor del contingente que excede a las importaciones de Colombia desde los Estados Unidos.

2/ Contingentes con arancel intracuota equivalente a cero (0%).

De otra parte, el valor de los contingentes otorgados excede el valor promedio anual de las importaciones originarias de los Estados Unidos durante el periodo 2001-2004 en un monto cercano a los US\$151 millones, lo cual significa que Colombia favoreció a los Estados Unidos con la posibilidad de aumentar sus exportaciones actuales en un 29,7%. Así mismo, si se considera la potencial desviación de comercio que podría presentarse en los principales productos que quedaron

incluidos en la canasta A (teniendo en cuenta los altos aranceles NMF que aplica Colombia), la cual ha sido estimada en cerca de US\$206 millones al año, se puede afirmar que el valor total del comercio que gozará de cero arancel desde la entrada en vigor del Tratado ascendería a US\$839 millones, lo que significaría que los Estados Unidos podrían incrementar las exportaciones que actualmente dirigen hacia Colombia hasta en un 70% desde el primer año del Tratado.

BALANCE COMERCIAL OFENSIVO-DEFENSIVO

Los cronogramas de desgravación y los niveles de los contingentes acordados no se compadecen con el nivel de desarrollo de los dos países, ya que el balance de la negociación agropecuaria resultó **asimétrico a favor de los Estados Unidos**.

En efecto, si dicho país, como se insinuó en el inicio de la negociación, hubiera estado interesado, de una parte, en una negociación simétrica y, de otra, en que Colombia le compensara las preferencias del ATPDEA, ha debido limitar su exigencia a que Colombia incluyera un valor de importaciones originarias de los Estados Unidos en desgravación inmediata, bien fuera por su inclusión en la canasta denominada A o por el valor de los contingentes establecidos con aranceles intracuota cero (0%), equivalente al 99,9% de las importaciones colombianas totales originarias de los Estados Unidos, que ascendieron en promedio a la suma de US\$508 millones durante el periodo 2001-2004 (ver Cuadro 11), teniendo en cuenta que ése era el porcentaje de comercio que representaban los productos beneficiados por ATPDEA.

En ese sentido, dado que Colombia ofreció desgravar de manera inmediata productos cuyas importaciones en el periodo en referencia ascendieron a US\$273 millones, ha debido como máximo otorgar contingentes por un monto de comercio equivalente a US\$235 millones. Esta cifra contrasta con el valor de los contingentes otorgados que ascendió a US\$360 millones, como se anotó, y permite calificar la negociación como asimétrica a favor de los Estados Unidos, más aún teniendo en cuenta que el valor de los contingentes de los productos a los que se concedió este tratamiento excede en una proporción equivalente al 29,7% el total de las compras efectuadas a ese país durante el periodo en referencia, mientras que el valor de los contingentes que otorgaron los Estados Unidos a Colombia equivale a la generación de sólo un 10,3% de comercio adicional.

Además, lo anterior no tiene en cuenta el hecho de la desviación de comercio que puede presentarse a favor de los Estados Unidos en los productos incluidos en la canasta de desgravación inmediata por parte de Colombia, dada la preferencia

arancelaria relativa de que dispondrán frente a sus competidores, con excepción de los países de la CAN. Esta desviación de comercio se ha estimado en una suma del orden de US\$206 millones al año.

En términos globales, el balance de la negociación medido en valores de importaciones promedio del periodo 2001-2004, indica que Colombia otorgó acceso a los Estados Unidos a arancel cero para unas importaciones equivalentes a US\$ 839 millones, mientras que Estados Unidos concedió acceso a Colombia a arancel cero para unas importaciones que ascendieron a US\$776 millones, lo cual resulta desequilibrado y claramente asimétrico, pero a favor de los Estados Unidos.

OTROS ASPECTOS

Cláusula de preferencia

Un aspecto que merece especial atención es la incorporación en el texto del capítulo agrícola de una cláusula de preferencia a favor de los Estados Unidos. Dicha cláusula, de carácter no recíproco, compromete a Colombia a extender de manera automática a los Estados Unidos cualquier preferencia arancelaria que en el proceso de negociación de futuros acuerdos comerciales otorgue a cualquier otro país, siempre y cuando esta última resulte superior a la otorgada a los Estados Unidos.

Con excepción del Tratado suscrito recientemente con el Perú, los Estados Unidos se habían limitado a buscar este tratamiento en algunos acuerdos pero no de manera generalizada. Así, mientras que en CAFTA no se incluyó una cláusula de esta índole, en el acuerdo con Chile sí se introdujo, además con carácter retroactivo, pero sólo para el trigo, la harina de trigo y los aceites vegetales. De otra parte, en el acuerdo suscrito con Marruecos la cláusula no fue retroactiva y su cobertura, aunque bastante más extendida que la chilena, no fue general. En efecto, en dicho acuerdo la cláusula en referencia se aplicó a productos como las carnes de bovino y de pollo, el trigo, el maíz, varios productos de la molinería pertenecientes al capítulo 11, algunos aceites y algunas preparaciones alimenticias del capítulo 19.

Esta cláusula no resulta equitativa, al carecer del carácter de reciprocidad, además de que restringe seriamente la capacidad de negociación de Colombia en el futuro y, por lo tanto, su posibilidad de acceso preferencial a nuevos mercados.

Fondo de reconversión y comité de comercio agrícola

Colombia no obtuvo en la negociación con los Estados Unidos recursos de este país para dedicarlos fundamentalmente a la investigación agrícola con el fin de buscar una mejor preparación de la base productiva colombiana para enfrentar la competencia internacional. Este objetivo de la negociación fue cedido por el país desde las primeras rondas.

Tampoco se logró atribuir al comité de comercio agrícola la función de evaluar el desarrollo del comercio agropecuario y medir los impactos del Tratado en los diferentes sectores. Los Estados Unidos se opusieron permanentemente a que el comité tuviera funciones adicionales a las de supervisión y monitoreo del Tratado. De ninguna manera aceptaron que las recomendaciones de dicho comité pudieran influir sobre la implementación del Tratado y, por tanto, que tuvieran carácter vinculante. En todo momento manifestaron su preocupación en el sentido de que las atribuciones del comité pudieran ser entendidas como facultades de renegociación del Tratado.

El texto del Tratado en esta materia se ciñó a la propuesta estadounidense, limitándose entonces las funciones del comité a las de supervisión y monitoreo del Tratado.



LA NEGOCIACIÓN FRENTE A LA MATRIZ DE INTERESES Y AL CAFTA

Una de las conclusiones fundamentales que se desprende del capítulo anterior es que la negociación de la agricultura en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos solo cumplió de manera muy parcial con los objetivos que se habían planteado en el estudio del Ministerio de Agricultura a que se ha venido haciendo referencia. En efecto, la negociación contempló varios elementos de inequidad, resultado asimétrica a favor de los Estados Unidos y no logró acordar compromisos concretos e ineludibles para el desmonte de las barreras no arancelarias.

En este capítulo se presenta una comparación entre los resultados de la negociación y los intereses colombianos y los que a juicio del equipo negociador del país tenían los Estados Unidos en la negociación de la agricultura en el TLC. De igual manera, se presenta una comparación de los resultados de la negociación de este sector de la economía entre el Tratado suscrito por Estados Unidos con los países centroamericanos y el negociado con Colombia.

LA NEGOCIACIÓN FRENTE A LA MATRIZ DE INTERESES

El análisis de los resultados frente a la matriz de intereses que se presenta a continuación se encuentra limitado por la confidencialidad con que se manejaron las opciones de negociación y su valoración, lo que impide determinar con precisión cuántos puntos de los 10.000 posibles obtuvo cada país en la negociación. Sin embargo, dicha limitación no es óbice para determinar un balance de los resultados.

Como se comentó en el capítulo anterior, el país no obtuvo en el curso de la negociación medidas de salvaguardia especial agropecuaria de precios, ni consiguió

que aquellas de cantidad para los productos ultrasensibles fueran vigentes durante la permanencia del Tratado. Tampoco obtuvo la eliminación de los elementos de subsidio inherentes a los créditos, garantías y seguros de crédito a la exportación, ni los recursos para el fondo de compensación y reconversión, ni logró que al comité agropecuario se le atribuyeran las funciones que pretendía y, menos aún, pudo conseguir mecanismos para corregir el efecto distorsionante de las ayudas internas a la producción nacional para el caso de las importaciones procedentes de los Estados Unidos.

La valoración que Colombia había otorgado a esos intereses era de 4.250 puntos, razón por la cual el máximo puntaje posible a obtener por parte del país sería de 5.750 puntos, dado que el conjunto total de la negociación se había valorado en 10.000 puntos.

Los intereses no logrados por Colombia en la negociación fueron alcanzados por los Estados Unidos pues su posición era totalmente opuesta a la colombiana, aunque su valoración era diferente en las matrices de intereses de los dos países. En efecto, el conjunto de estos intereses estaba valorado por parte de los Estados Unidos en sólo 4.050 puntos¹.

De otra parte y como era de esperarse, los dos países lograron concretar en la negociación intereses que compartían. Es así como en el Tratado se lograron establecer medidas de salvaguardia de cantidad, eliminar los subsidios a las exportaciones y acordar un texto en relación con las empresas comerciales del Estado. La valoración de estos tres intereses alcanzó un total de 1.250 puntos para Colombia y de 1.150 puntos para los Estados Unidos.

Es preciso señalar que, al menos en principio, cabría suponer que el interés relacionado con el ámbito de aplicación (es decir, número de productos) de las medidas de salvaguardia resulta favorable a Colombia, como quiera que se encuentra en capacidad de aplicar este instrumento a las importaciones originarias de los Estados Unidos para un número de productos superior a aquél que Estados Unidos puede aplicar a las importaciones originarias de Colombia. Como resultado, puede afirmarse que por este interés los Estados Unidos podrían haber perdido 700 puntos en la negociación, mientras que Colombia habría podido ganar 600 puntos.

Así, sin tener en cuenta los tres primeros intereses de la matriz en cada país (relacionados con el tema de acceso a los mercados), resulta claro que el Tratado se encontraría seriamente desequilibrado, ya que la ganancia de los Estados Unidos (5.200 puntos) habría excedido en 181% a la de Colombia (1.850 puntos).

En estas circunstancias, la única forma de equilibrar la negociación habría sido que Colombia pudiera alcanzar una ventaja neta de 3.350 puntos frente a los Estados Unidos en la negociación de los tres primeros intereses: consistentes

¹ Cabe aclarar que en la matriz desarrollada por el gobierno en lo que correspondía a la salvaguardia de precios, se llegó a la conclusión de que los Estados Unidos estaban interesados en incluir una medida de este tipo, al igual que Colombia, aunque pretendían que su activación no fuera muy sensible a la reducción de los precios internacionales. Sin embargo, desde muy temprano en la negociación los Estados Unidos dieron a conocer que su verdadero interés era que no se incluyera ninguna salvaguardia de precios en el Acuerdo. En este sentido, aunque el interés estadounidense se cumplió, éste no fue el mismo que se valoró en la matriz. No obstante, a efectos del presente ejercicio se supuso que la valoración del verdadero interés estadounidense fuera la misma que la otorgada en la matriz del gobierno colombiano.

en liberalización de la oferta exportable actual y potencial y el tratamiento de los productos sensibles. Lo anterior significaría, por ejemplo, que Colombia hubiera obtenido el 93% de los puntos correspondientes a estos tres intereses (lo que resultaría en 3.627) y que los Estados Unidos tan sólo hubieran obtenido el 7% de los suyos (lo que resultaría en 287 puntos).

Al respecto, existen suficientes elementos de juicio que indican que una situación como la descrita no se presentó en la negociación. Antes por el contrario, los Estados Unidos pudieron proteger sus productos sensibles, como quiera que al menos lograron excluir de la desgravación el azúcar y un conjunto de productos que contienen azúcar, e incluyeron al resto de sus productos sensibles más importantes en la canasta más prolongada de desgravación (como el tabaco, los lácteos y el maní), mientras que Colombia no pudo excluir ningún producto, muchos de sus productos sensibles no lograron ser incluidos en la canasta más prolongada de desgravación (como frijol, soya, aceites, glucosas y despojos de bovino), no obtuvo salvaguardias permanentes, ni tampoco pudo preservar los instrumentos de su política comercial agropecuaria para este tipo de productos como eran el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) o el Mecanismo de Administración de Contingentes (MAC).

De esta forma, los Estados Unidos lograron que toda su oferta exportable actual y potencial pueda usufructuar de eliminación de aranceles y de cualquier otro tipo de medidas, mientras que Colombia sólo obtuvo una apertura parcial para su oferta actual debido a la exclusión recién anotada y una apertura para su oferta potencial condicionada al buen desarrollo de los entendimientos entre las partes en materia sanitaria y fitosanitaria suscritos por fuera del texto del Tratado. De otra parte, como se señaló en el capítulo anterior, en términos de valoración comercial la negociación resultó desequilibrada a favor de los Estados Unidos, especialmente teniendo en cuenta los elevados contingentes libres de arancel que otorgó Colombia para las importaciones originarias de ese país.

En estas circunstancias, la ventaja de los Estados Unidos en la negociación con Colombia en términos de intereses logrados antes que atenuarse se acentúa cuando se consideran también los asuntos de liberalización de la oferta exportable agropecuaria actual y potencial y el tratamiento de los productos sensibles.

Pero, aún en el caso en que existieran elementos para afirmar que la negociación en materia de acceso hubiera resultado equilibrada o simétrica entre los dos países, de manera tal que cada parte hubiera conseguido el 50% de sus puntos en los tres primeros intereses, lo que no fue tampoco el caso, ello significaría que Colombia habría alcanzado un valor total 3.800 puntos en todos los intereses (es decir, el 38% del máximo posible) y los Estados Unidos un total de 7.250 puntos

(es decir, el 72,5%), ante lo cual la diferencia entre el puntaje logrado por este último país superaría en un 91% al obtenido por Colombia.

Así entonces, es preciso concluir que a la luz de los intereses estipulados conjuntamente por el gobierno y el sector privado para el proceso de negociación de la agricultura en el TLC con los Estados Unidos, éste no resultó favorable para el país, al menos en el corto plazo.

LA NEGOCIACIÓN FRENTE AL CAFTA

En esta sección se presenta un análisis comparativo de la negociación de la agricultura entre el Tratado suscrito por los Estados Unidos con los países centroamericanos y el negociado con Colombia, sin que por ello se deje ocasionalmente de hacer referencia a otros tratados negociados por el primer país en referencia. Esta comparación comprende parte de la normativa y se sustenta en algunos indicadores relacionados fundamentalmente con el temática de acceso a mercados.

Antes de la comparación vale la pena señalar que los Estados Unidos negocian sus acuerdos comerciales dentro de un formato básico determinado en buena medida por las facultades y los condicionantes que le impone el Congreso al Ejecutivo, los cuales están fundamentalmente recogidos en la denominada Ley de Promoción Comercial (TPA por sus siglas en inglés).

También, conviene anotar que las expectativas creadas en Colombia en relación con la negociación del TLC y particularmente en el campo agropecuario, eran elevadas, pues se pensaba que los Estados Unidos reconocerían la corresponsalia que les correspondía en la lucha internacional contra la droga y el terrorismo, así como la importancia del sector agropecuario para la estabilidad política, económica y social del país. En este contexto se pensaba que Colombia obtendría un tratado de libre comercio más favorable en relación con los obtenidos por los demás países que habían negociado con los Estados Unidos, particularmente en cuanto respecta al sector agropecuario.

Los resultados de la negociación muestran, sin embargo, que el objetivo señalado estuvo lejos de alcanzarse. En materia de la normativa incluida en el capítulo de agricultura del Tratado puede afirmarse que el suscrito con Colombia resultó más estricto que el negociado por los Estados Unidos con los países del CAFTA en algunos aspectos, y los de Chile y Marruecos en otros.

En primer lugar, a diferencia del Tratado suscrito por los Estados Unidos con Chile y Marruecos, en el suscrito con Colombia no se contempla la posibilidad de utilizar salvaguardia de precios, adicional a que la salvaguardia de cantidad resulta

menos operativa frente a la negociada con los países centroamericanos, debido a que a ellos no se les exigió la inclusión de una cláusula de preferencia no recíproca que obligara la extensión a los Estados Unidos de cualquier beneficio arancelario superior al concedido a este país en el marco de un acuerdo comercial futuro, lo que limita claramente los derechos adicionales que pueda alcanzar la salvaguardia, a menos que Colombia no le otorgue mejores condiciones a ningún país con el que negocie en un futuro que las otorgadas a los Estados Unidos.

Además, como se anotó anteriormente, los niveles de activación de la salvaguardia para los productos cobijados son ligeramente más elevados que los de CAFTA y los márgenes de restitución del arancel más limitados en el tiempo, lo que también le resta operabilidad a la medida frente a la de CAFTA. Finalmente, Colombia debió renunciar a la posibilidad de aplicar cualquier tipo de salvaguardia especial agropecuaria que se acuerde en un futuro en el marco de la OMC, compromiso que no había adquirido ningún otro socio comercial de los Estados Unidos, salvo Perú.

En lo que respecta al ámbito de productos incluidos en las medidas de salvaguardia, debe mencionarse que Colombia sólo pudo incluir medidas para 21 subpartidas arancelarias, cifra que se compara desfavorablemente con las logradas por los países centroamericanos que fueron de 60 en el caso de Costa Rica, 56 en el de El Salvador, 48 en el de Guatemala, 50 en el de Honduras y 51 en el de Nicaragua. No obstante, cabe anotar que desde el punto ofensivo los Estados Unidos sólo incluyeron 6 subpartidas arancelarias en el ámbito de las medidas con Colombia, mientras que en CAFTA habían incluido 115 subpartidas arancelarias. La diferencia en la cantidad de productos cubiertos por las medidas entre los dos acuerdos está en gran parte explicada por el hecho de que en CAFTA, tanto los países centroamericanos como los Estados Unidos establecieron salvaguardias para los productos de la cadena láctea (la cual abarca un conjunto importante de subpartidas arancelarias, especialmente en el caso estadounidense), mientras que en el caso colombiano hubo un acuerdo para que ningún país incluyera productos de la cadena láctea en el ámbito de las salvaguardias.

En segundo término y en materia de administración de contingentes, la normativa resultó igualmente más estricta que la de CAFTA, como quiera que se excluyó la posibilidad de condicionar las importaciones dentro del contingente a la compra de producción nacional.

Adicionalmente, debe señalarse que en el Tratado negociado con Colombia, a diferencia del CAFTA, no se incluyó la conformación de una comisión de revisión agrícola que en este último Tratado desempeña funciones importantes como la de evaluar los efectos del proceso de liberalización comercial y la posible extensión de las medidas de salvaguardia agrícola.

De otra parte, a diferencia del Tratado con Chile, el de Colombia establece una cláusula según la cual el país no podría utilizar el sistema de franjas de precios desde la entrada en vigencia del Tratado. Como se comentó anteriormente, si bien el gobierno de los Estados Unidos manifestó que la intención de dicha cláusula era la de aumentar la posibilidad de la aprobación del Tratado por parte del Congreso estadounidense sin que fuera a aplicarla en la práctica, no puede descartarse la existencia de un riesgo jurídico para Colombia a este respecto.

A diferencia de los países centroamericanos y de Marruecos, Colombia no logró la exclusión de ningún producto del programa de desgravación ni tampoco que la vigencia de las medidas de salvaguardia fuera por un tiempo superior al periodo de desgravación para ninguno de sus productos, y menos aún que pudiera emplearse durante la permanencia del Tratado.

Ahora, en el análisis de los programas de liberación de los países centroamericanos y de Colombia en sus respectivos acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, se confirma cómo la negociación fue relativamente más favorable a los primeros (ver Cuadros 12 a 15 al final de este capítulo).

En efecto, en lo que atañe al acceso de importaciones a arancel cero desde la entrada en vigencia del Tratado, se debe destacar que el porcentaje del valor anual de las importaciones de los países centroamericanos originarias de los Estados Unidos que resultaron desgravadas en forma inmediata fue menor que en el caso de Colombia. Así, mientras que este último país incluyó en la canasta A el 53,7% del valor anual de las importaciones originarias de los Estados Unidos (tomando como referencia el periodo 2001-2004), Guatemala lo hizo para un 35,5%, El Salvador para un 14,9%, Nicaragua para un 22,9%, Honduras para un 19,7%, y tan sólo Costa Rica ubicó un porcentaje mayor en desgravación inmediata, equivalente al 70,7% de las importaciones anuales realizadas por estos países desde los Estados Unidos (tomando como referencia el periodo 2002-2003)².

En el agregado, los países centroamericanos ubicaron el 41,4% del valor promedio anual de sus importaciones desde los Estados Unidos en la canasta A, una proporción inferior en 12 puntos porcentuales en comparación con el caso colombiano.

Además de las anteriores diferencias, que reflejan un tratamiento más favorable para los países centroamericanos en materia de apertura de sus mercados a corto plazo, puede observarse que Colombia también fue el país que otorgó un mayor acceso a través de contingentes arancelarios libres de arancel (arancel cero), con excepción de El Salvador. En efecto, Colombia incluyó un 41,1% del valor anual de las importaciones originarias de los Estados Unidos en los mencionados contingentes, mientras que Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras incluyeron

² En el Anexo Estadístico se incluyen los cuadros resumen por país de los balances comerciales para el ámbito agropecuario en el acuerdo entre los Estados Unidos y los países centroamericanos.

en los contingentes el 3,6%, el 39,5%, el 22,9% y el 38,4%, respectivamente. Los países centroamericanos incluyeron en su conjunto el 28,0% del valor anual de sus importaciones provenientes de los Estados Unidos en contingentes arancelarios, proporción inferior en 13 puntos porcentuales en comparación con el caso colombiano.

Si se analizan los contingentes otorgados durante los periodos atrás señalados en términos de volumen, se puede apreciar que Colombia, con la excepción de Nicaragua, fue la única que otorgó unos contingentes en cuantías que superaron las importaciones totales del país para los productos sujetos a cuotas, alcanzando una relación de 102% entre el volumen total de los contingentes y el volumen total de las importaciones, mientras que en Guatemala y El Salvador la relación fue del 90%, en Honduras del 87% y en Costa Rica del 42%³.

Ante las anteriores circunstancias, se puede afirmar que Colombia fue el país que dejó un mayor valor de importaciones originarias de los Estados Unidos libre de arancel desde el inicio de la vigencia del Tratado, frente a lo que hicieron los países centroamericanos. A esta conclusión se llega al sumar los valores anuales de las importaciones provenientes desde los Estados Unidos de los productos incluidos en la canasta A y en contingentes. En efecto, mientras que para el caso de Colombia el valor de estas importaciones libres de aranceles ascendieron a un 94,8% del total, en los países centroamericanos dichos porcentajes ascendieron sólo al 75,0% en Guatemala, al 74,3% en Costa Rica, al 66,1% en El Salvador, al 58,1% en Honduras y al 45,8% en Nicaragua. En el agregado, el valor promedio anual de las importaciones de los países de Centroamérica desde los Estados Unidos que quedaron libres de arancel desde el inicio del TLC ascendieron a un 69,4% del total, cifra que resulta inferior en 25 puntos porcentuales en comparación con el caso colombiano.

Finalmente, puede afirmarse que Colombia, con excepción de Nicaragua, fue el país en el que se presentó la mayor relación entre el tamaño de los contingentes a cero arancel concedidos a los Estados Unidos y el volumen anual de importaciones originarias de ese país, y de esta forma generó a los Estados Unidos las mayores posibilidades de aumentar sus exportaciones post TLC al país. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que en el caso colombiano los contingentes otorgados superaron en 29,7% el valor promedio anual de las importaciones desde los Estados Unidos, mientras que los contingentes concedidos excedieron el valor anual de las compras externas originarias de los Estados Unidos en tan sólo 2,2% en el caso de Costa Rica, en 4,9% en Guatemala, en 3,1% en Honduras, en 3,8% en El Salvador y, en el caso atípico de Nicaragua, en el 92,5%. En el agregado, los países centroamericanos generarían a través de sus contingentes un crecimiento

³ Ver Anexo Estadístico (CD).

del valor de las exportaciones actuales de los Estados Unidos a estos países hasta de un 7,7%, cifra inferior en 22 puntos porcentuales en comparación con el caso colombiano. Cabe anotar que este mayor aumento en el caso de Colombia se explica por el hecho de que fue el único país que otorgó contingentes iguales o mayores al 100% de las importaciones originarias de los Estados Unidos en cada uno de los productos sujetos a cuota.

Vale la pena señalar el relativamente bajo margen de flexibilidad que tuvo Colombia para manejar sus productos sensibles. Es conocido que el sentido de haber incluido la canasta D en la negociación (que contemplaba plazos de desgravación superiores a 10 años) era el de incorporar los productos sensibles. No obstante, Colombia pudo incluir en las canastas más prolongada de desgravación apenas al 4,7% de las subpartidas del ámbito agropecuario, en tanto que los países centroamericanos pudieron ubicar en dichas canastas porcentajes mucho mayores: 32,3% en el caso de Costa Rica, 27,1% en Nicaragua, 25,8% en Honduras, 20,6% en El Salvador y 18,7% en Guatemala. Además, en todos y cada uno de los países centroamericanos el porcentaje de subpartidas arancelarias incluidas en las canastas más prolongadas fue superior al incorporado por los Estados Unidos, mientras que en el caso colombiano fue al contrario pues los Estados Unidos lograron ubicar el 9,2% de sus subpartidas en dichas canastas, y el 12,5% si se tienen en cuenta las subpartidas excluidas del programa de desgravación que, como se comentó anteriormente, correspondieron al azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para consumo.

Desde el punto de vista ofensivo de la negociación no se observan grandes diferencias entre el tratamiento otorgado por los Estados Unidos a los países centroamericanos y a Colombia en materia agropecuaria.

En efecto, de una parte, los Estados Unidos consolidaron las preferencias unilaterales otorgadas a través del CBI en el caso de Centroamérica y del ATPDEA en el de Colombia, y en ambos casos excluyeron el azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para consumo de la desgravación. Las diferencias en acceso se encuentran en el tratamiento dado a otros productos sensibles. En general se observa que los plazos de desgravación de los productos de las cadenas láctea y de carne de bovino son menos extendidos en el caso del Tratado con Colombia frente a los de CAFTA, pero de igual forma son más cortos los plazos de liberación del mercado colombiano para estos productos. Cabe recordar que la negociación de estas cadenas se llevó a cabo de manera autocontenida en el caso colombiano, muy probablemente similar en el caso de CAFTA.

En algodón, otro de los productos sensibles de los Estados Unidos, Colombia obtuvo acceso inmediato al mercado estadounidense, en contraste con el caso del

tabaco en el que el país logró un contingente de 4.000 toneladas con una tasa anual de crecimiento compuesta del 5% y un plazo de desgravación de 15 años. Los países centroamericanos no obtuvieron contingentes en estos productos y el plazo de desgravación de los mismos fue establecido en 15 años.

Teniendo en cuenta que Guatemala es un exportador de tabaco de un tamaño similar al de Colombia y que Nicaragua también lo es, aunque en menor medida, es preciso señalar que el tratamiento otorgado por los Estados Unidos a Colombia fue más favorable que el concedido a los países de CAFTA. Dicha situación no se presentó en el caso del algodón, ya que los países centroamericanos no son productores del mismo.

El otro punto que conviene mencionar desde el punto de vista ofensivo es el tratamiento obtenido en materia sanitaria y fitosanitaria, el cual, como se señaló anteriormente, a juicio del gobierno y de la mayoría de los gremios agropecuarios sería definitivamente más favorable que el negociado en CAFTA. No obstante, se desconoce hasta qué punto un tratamiento como el obtenido por Colombia era requerido por los países centroamericanos que ya son exportadores de una amplia variedad de frutas y hortalizas.

En lo que atañe al acceso de importaciones a arancel cero (0%) desde la entrada en vigencia del Tratado, conviene señalar que los Estados Unidos desgravaron de manera inmediata, tanto para Colombia como para los países centroamericanos, prácticamente la totalidad de las importaciones bilaterales actuales, pues éstas corresponden a los productos beneficiados con preferencias unilaterales otorgadas a esos países desde el pasado por los Estados Unidos.

Por su parte, en materia de generación de comercio adicional vía el otorgamiento de los contingentes arancelarios por parte de los Estados Unidos, se puede apreciar que a Colombia le otorgó un aumento de 10,3% respecto al valor anual de las exportaciones colombianas actuales a dicho mercado (tomando como referencia el periodo 2001-2004), el cual resultó inferior a los concedidos a Nicaragua (54,9%) y El Salvador (27,3%), equivalente al de Costa Rica (10,2%), y superior a los de Guatemala (6,7%) y Honduras (5,0%), con base en el periodo 2002-2003.

En conclusión, se puede afirmar que la negociación de los países centroamericanos fue asimétrica a su favor, mientras que en el caso colombiano, como se demostró en el capítulo anterior, sucedió lo contrario. En efecto, resulta claro que los Estados Unidos ofrecieron a Centroamérica el 100% del valor de sus exportaciones anuales a dicho país libre de aranceles desde el inicio de la vigencia del Tratado, mientras que los países centroamericanos en su conjunto ofrecieron a Estados Unidos tal tratamiento para sólo un 69,4% del valor anual de las exportaciones de dicho país con destino a los países centroamericanos. Esta situación contrasta

con el caso de Colombia, país que recibió igualmente el 100% del valor promedio anual de sus exportaciones a los Estados Unidos libre de arancel desde el primer año del Tratado, pero que tuvo que ofrecer en iguales condiciones el 94,8% del valor anual de las importaciones provenientes de los Estados Unidos.

Además, los Estados Unidos concedieron a los países centroamericanos contingentes que generarían un aumento del valor de las exportaciones de dichos países hacia los Estados Unidos equivalente al 13,1%, y apenas recibieron de estos países contingentes que representan un aumento del 7,7% del valor de sus exportaciones hacia Centroamérica. Esta situación contrasta radicalmente con la registrada en el Tratado negociado entre Colombia y los Estados Unidos, en virtud del cual Colombia concedió contingentes adicionales que podrían dar lugar a que este último país incrementara en un 29,7% el valor promedio anual de sus exportaciones, mientras que recibió de éste último contingentes adicionales que sólo representarían la posibilidad de aumentar en 10,3% el valor anual de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos.

CUADRO 12.
**Distribución de las subpartidas en la oferta final
de Centroamérica a los EE.UU. para el ámbito
agropecuario**

Canasta	Plazo	Subpartidas	
		No.	%
A	Inmediato	1,612	40,7%
B	5 años	505	12,7%
C	10 años	843	21,3%
D	12 años	91	2,3%
	15 años	743	18,7%
	17 años	2	0,1%
	18 años	32	0,8%
	20 años	128	3,2%
Excluido	N.A.	9	0,2%
TOTAL		3.965	100,0%

N.A.= No Aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales de CAFTA.

Ver Anexo Estadístico.

CUADRO 13.
**Distribución de las subpartidas en la oferta final
de los EE.UU. a Centroamérica para el ámbito
agropecuario**

Plazo	Plazo	Subpartidas	
		No.	%
A	Inmediato	1,230	86,1%
B	5 años	6	0,4%
C	10 años	4	0,3%
D	15 años	24	1,7%
	20 años	118	8,3%
Excluido	N.A.	47	3,3%
TOTAL		1.429	100,0%

N.A.= No Aplicable

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales de CAFTA.

Ver Anexo Estadístico.

CUADRO 14.
Distribución del comercio en la oferta final de los países centroamericanos a los EE.UU. para el ámbito agropecuario
(Valores promedio 2001-2003)

Canasta	Plazo	Comercio con EE.UU.		Desviación de Comercio ¹		Total Comercio Post-TLC	
		Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%
TRQ ²	Inmediato	220.823	28,0%	60.555	100,0%	281.378	33,2%
A	Inmediato	326.178	41,4%	N.A.	0,0%	326.178	38,4%
B	5 años	41.380	5,3%	N.A.	0,0%	41.380	4,9%
C	10 años	74.337	9,4%	N.A.	0,0%	74.337	8,8%
D	12 años	27.151	3,4%	N.A.	0,0%	27.151	3,2%
	15 años	67.618	8,6%	N.A.	0,0%	67.618	8,0%
	17 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
	18 años	7.537	1,0%	N.A.	0,0%	7.537	0,9%
	20 años	21.659	2,7%	N.A.	0,0%	21.659	2,6%
Excluido	N.A.	1.340	0,2%	N.A.	0,0%	1.340	0,2%
TOTAL		788.023	100,0%	60,555	100,0%	848.578	100,0%

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales de CAFTA y cifras de comercio exterior tomadas de SIECA.
Ver Anexo Estadístico. N.A.= No Aplicable

1/ Corresponde al valor del contingente que excede a las importaciones de Centroamérica desde los Estados Unidos.

2/ Contingentes con arancel intracuota equivalente a cero (0%).

CUADRO 15.
Distribución del comercio en la oferta final de los EE.UU. a los países centroamericanos para el ámbito agropecuario (Valores promedio 2001-2003)

Canasta	Plazo	Comercio con Centro América		Desviación de Comercio ¹		Total Comercio Post-TLC	
		Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%	Miles US\$ FOB	%
TRQ ²	Inmediato	24.218	2,5%	127.757	100,0%	151.975	13,8%
A	Inmediato	948.299	97,5%	N.A.	0,0%	948.299	86,2%
B	5 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
C	10 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
D	15 años	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
	20 años	76	0,0%	N.A.	0,0%	76	0,0%
Excluido	N.A.	0	0,0%	N.A.	0,0%	0	0,0%
TOTAL		972.594	100,0%	127,757	100,0%	1.100.350	100,0%

Fuente: Cálculos de los autores con base en los textos finales de CAFTA y cifras de comercio exterior tomadas de USDA.

Ver Anexo Estadístico. N.A.= No Aplicable

1/ Corresponde al valor del contingente que excede a las importaciones de los Estados Unidos desde Centroamérica.

2/ Contingentes con arancel intracuota equivalente a cero (0%).





ESTIMACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS DEL TLC SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO

En el presente capítulo se presentan los resultados de algunas estimaciones de los posibles impactos que el TLC puede traer sobre el sector agropecuario productor colombiano, tanto en lo que respecta a los bienes que compiten con importaciones originarias de los Estados Unidos como a los productos de exportación, con el fin de establecer el posible balance de la negociación en términos de áreas sembradas, producción y empleo.

Es importante tener en cuenta que el interés principal de este estudio es el de determinar cuáles serían los impactos del TLC para el **sector productor agropecuario** de Colombia, teniendo en cuenta que uno de los objetivos del gobierno colombiano para la negociación era que el sector terminara siendo un ganador neto.

No obstante lo anterior, para el país en conjunto, lo negociado en el capítulo agrícola del TLC no sólo tendrá impactos sobre los productores nacionales. En efecto, los consumidores de alimentos y los contribuyentes también pueden verse afectados: los primeros por el cambio en los precios relativos de los distintos productos alimenticios, y los segundos por la disminución en el recaudo arancelario.

Así, en este capítulo también se incluye una estimación de los posibles impactos sobre los consumidores colombianos de alimentos como resultado del cambio en los precios relativos de los productos agropecuarios en el país, teniendo en cuenta que tales efectos dependerán en gran medida del grado en que los cambios en los precios al productor se trasladen a los precios al consumidor. Igualmente se incluye una sección en donde se estima el valor de los aranceles que se dejarían de recaudar sobre las importaciones originarias de los Estados Unidos. Al final se consolidan los efectos sobre los productores, los trabajadores, los consumidores y los contribuyentes para encontrar el balance neto para el país en términos de beneficios y costos sociales.

POSIBLES IMPACTOS SOBRE LOS PRODUCTORES DE BIENES AGROPECUARIOS IMPORTABLES

Consideraciones metodológicas

Para la estimación de los impactos sobre la producción y el empleo que podría traer el TLC sobre los productos colombianos que compiten con importaciones se utilizaron las funciones de oferta calculadas en el estudio preparatorio para el TLC adelantado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹.

Así, a partir de los cronogramas de desgravación negociados y los contingentes otorgados, se calcularon los precios que recibirían los productores en estas nuevas condiciones, los cuales se comparan con los precios en ausencia del TLC. Al tomar estos precios en las funciones de oferta de cada producto, se pueden estimar los efectos de la desgravación sobre el área cosechada, la producción y el empleo.

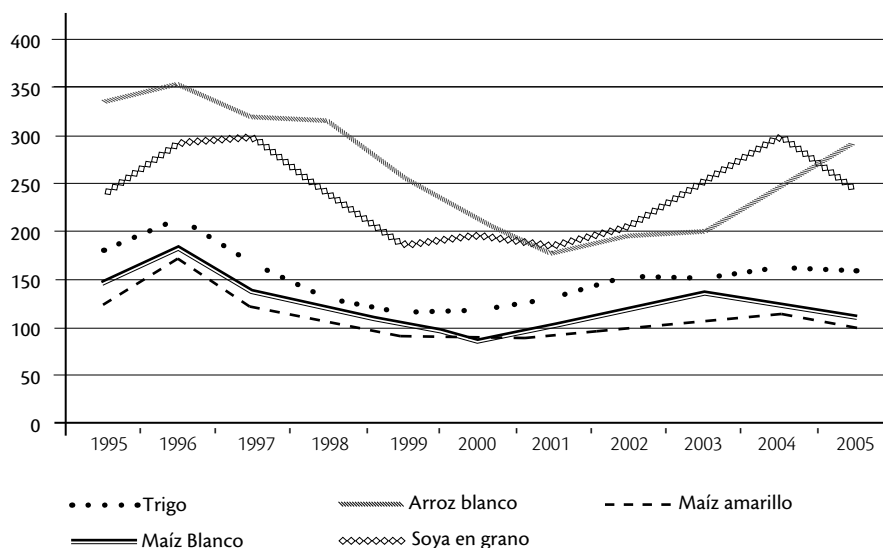
Los precios al productor sin TLC corresponden a los precios internos observados en el pasado reciente (puestos en zona de producción o en canal mayorista, según la información disponible). Por su parte, los precios con TLC se calculan a partir de los precios de exportación de los Estados Unidos observados en el pasado reciente, a los cuales se les adiciona la protección arancelaria que tendrán de acuerdo con lo negociado en el Tratado, más los costos de internación necesarios para expresarlos al mismo nivel de los precios internos.

Teniendo en cuenta la alta volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas, los resultados podrán variar dependiendo del periodo de referencia utilizado. En este sentido, se determinó utilizar un periodo base a partir de los datos observados en los últimos 5 años (2001 a 2005), y realizar una sensibilidad considerando un periodo más largo correspondiente a los datos observados en los últimos 8 años (1998 a 2005). Este último periodo parece coincidir con la duración del ciclo en las series de precios internacionales, una vez descontados los precios atípicamente altos presentados durante los años 1996 y 1997, tal como se puede deducir del Grafico 1.

Los impactos para cada producto no se presentarán de manera coincidente en el tiempo, pues dependerá del plazo que se haya acordado para su desgravación y de la magnitud de los contingentes otorgados. En estas circunstancias, se ha determinado separar los análisis en dos categorías, a saber: a) la de corto plazo, en la cual se incluyen los productos en los que la disminución de sus precios se presentaría en mayor proporción durante los primeros años del Tratado, y b) la de mediano y largo plazo, correspondiente a los productos en los que es probable que se presenten efectos una vez transcurrido la mayor parte o todo el periodo de transición.

¹ Garay, Luis Jorge (Director), "El Agro Colombiano Frente al TLC con Estados Unidos", MADR, enero, 2005

GRÁFICO 1.
Precios internacionales FOB de algunos productos agrícolas
(Dólares corrientes por tonelada)



Fuente: SGCAN. Ver Anexo Estadístico (CD).

No sobra recordar que todos los cálculos realizados suponen que se mantienen iguales las condiciones presentadas en los mercados de los productos bajo estudio durante los últimos años.

Cabe mencionar que las fuentes utilizadas para los cálculos en lo que respecta a área cosechadas, niveles de producción, precios internos, precios internacionales, costos de internación, consumos aparentes y coeficientes de empleo pueden ser consultadas en el Anexo Estadístico, (CD) y corresponden básicamente a las mismas utilizadas en el estudio del Ministerio de Agricultura mencionado anteriormente. Así mismo, se debe señalar que todos los valores se expresan en pesos del año 2005, utilizando como deflactor el Índice de Precios al Productor de la actividad de Agricultura, silvicultura, ganadería y pesca.

Finalmente, es importante señalar que no obstante que los cálculos presentados en esta sección se basan casi en su totalidad en el estudio preparatorio para el TLC adelantado por el Ministerio de Agricultura, los resultados encontrados en este trabajo pueden presentar diferencias debido a dos razones fundamentales: i) en dicho estudio las estimaciones se realizaron con base en los datos observados hasta el año 2002, los cuales en este trabajo se han actualizado hasta el año 2005, y ii) el estudio del Ministerio calculaba un escenario en el cual todos los productos llegaban a cero arancel al mismo tiempo, mientras que en este trabajo se tienen en cuenta los programas de desgravación acordados para cada producto.

Efectos de corto plazo

Maíz amarillo, maíz blanco y sorgo

Como se comentó en el tercer capítulo, para el maíz amarillo se acordó un plazo de desgravación de 12 años, a partir de una tasa base del 26%. Esto significa que, en promedio, durante los primeros cinco años el arancel máximo a cobrar sobre las importaciones provenientes de los Estados Unidos será del 19%. Cabe anotar que éste es uno de los productos vinculados al SAFP, cuyo arancel promedio durante la vigencia del sistema (1995-2005) ha ascendido al 28%. Adicionalmente, en dicho producto se otorgó un contingente de 2 millones de toneladas libres de aranceles, volumen que es prácticamente equivalente al 100% de las importaciones totales del país, tomando como referencia el promedio anual de las mismas durante el periodo 2001-2004. Cabe anotar que en ese periodo las importaciones representaron un 67% del consumo aparente de este producto y el 33% restante fue suplido con producción nacional.

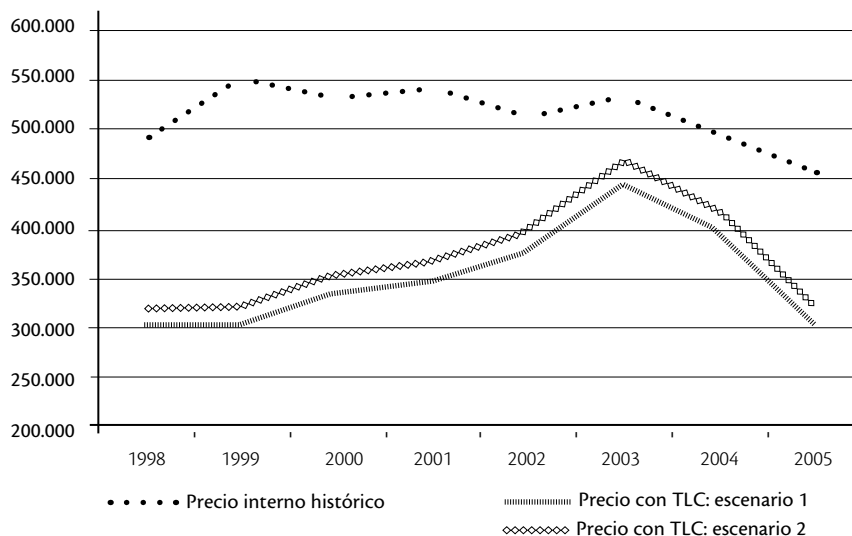
Teniendo en cuenta la disminución en la protección arancelaria, la magnitud del contingente y el hecho de que éste no quedó atado a un mecanismo de absorción de la producción nacional, es muy probable que se presente un fuerte impacto a corto plazo sobre los precios internos, incluso desde el mismo inicio del Tratado. Para calcular dicho impacto se han determinado dos escenarios.

El primero tiene en cuenta que en la comercialización de este producto en el país se han presentado diversos problemas, los cuales habían sido contrarrestados primero con el visto bueno a las importaciones y últimamente con la política de subastas de contingentes. Así, en ausencia de un mecanismo que garantice la compra de la cosecha nacional, es un muy probable que el precio interno se iguale al precio internacional sin ninguna protección arancelaria desde el mismo inicio del TLC.

El segundo supone que los compradores de maíz amarillo nacional reconocerían que un 33% de su consumo total no podría ser importado libre de aranceles, sino que tendría que pagar la tasa correspondiente del programa de desgravación. En este sentido, el precio interno sería el resultado de ponderar por 67% el precio internacional sin arancel (por el efecto del contingente) y por un 33% el precio internacional con una protección promedio del 19% (por el efecto del programa de desgravación en los primeros 5 años del Tratado), ambos puestos en Colombia.

Los anteriores escenarios se han simulado con base en los datos observados en el pasado, para estimar la magnitud en la que podrían verse reducidos los precios internos del maíz amarillo una vez iniciado su periodo de desgravación.

GRÁFICO 2.
Precio interno histórico del maíz amarillo y precio con TLC
(Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

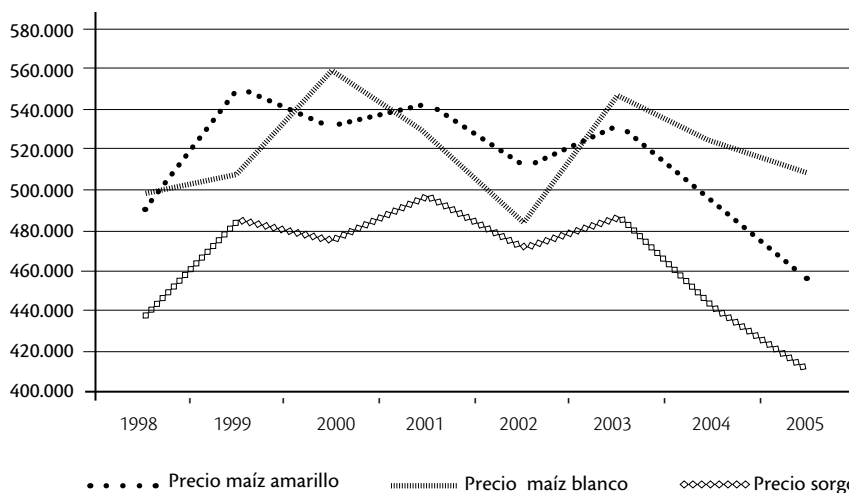
Como se deduce del Gráfico 2, bajo el primer escenario, el ingreso unitario de los productores con TLC sería inferior en un 26%, en términos reales, al ingreso sin TLC, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005 o en un 32% si se utilizara como base el periodo 1998-2005. Por su parte, bajo el segundo escenario, el ingreso unitario de los productores con TLC sería inferior en un 22%, en términos reales, al ingreso sin TLC si se tomara como referencia el periodo 2001-2005 o en un 28% si se utilizara como base el periodo 1998-2005.

En lo que respecta al maíz blanco y al sorgo, en principio podría afirmarse que su situación es distinta, pues aunque sus contingentes alcanzan magnitudes muy cercanas al 100% de las importaciones totales, en estos bienes la mayoría del consumo aparente está constituido por producción nacional (77% en el caso del maíz blanco y 89% en el caso del sorgo, tomando como referencia el periodo 2001-2004), por lo que no podría preverse que el otorgamiento de estos contingentes generara por sí sólo una fuerte disminución de la protección arancelaria desde el inicio del Tratado, tal como se concluyó en el caso del maíz amarillo.

Ahora bien, un elemento que se debe tener en cuenta es la existencia de un alto grado de sustitución económica y técnica entre el maíz amarillo, el maíz blanco y el sorgo. En efecto, los precios internos de estos tres bienes han seguido prácticamente una misma tendencia, como se puede apreciar en el Gráfico 3. Al

analizar la serie de precios semestrales de los tres productos desde el año 1990 se encuentra una correlación de 0,999 entre los precios de maíz amarillo y sorgo, y de 0,987 entre los precios de ambos maíces (amarillo y blanco).

GRÁFICO 3.
Precio interno histórico del maíz amarillo, el maíz blanco y el sorgo
(Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

En este sentido, parece muy poco probable que se presentara un escenario en el cual el precio interno del maíz amarillo disminuyera en una proporción como resultado del TLC y los precios del maíz blanco y el sorgo lo hicieran en una distinta, pues esto desconocería la sustitución existente entre ellos. Así, para evaluar los efectos del Tratado sobre estos bienes se ha supuesto que los precios del maíz blanco y del sorgo disminuirían en la misma proporción en que lo harían los del maíz amarillo.

Cabe señalar que para estimar los impactos en el sector productor de maíz amarillo y maíz blanco tuvo que construirse un precio promedio de ambos bienes puesto que la función de oferta calculada en el estudio del Ministerio de Agricultura corresponde a la producción de maíz total y trabaja también con un precio promedio.

CUADRO 16.
Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de maíz en Colombia
(Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Escenario 1		Escenario 2	
		Promedio 2001-2005	Promedio 1998-2005	Promedio 2001-2005	Promedio 1998-2005
Precio sin TLC	\$/t	511.802	515.830	511.802	515.830
Precio con TLC	\$/t	377.186	352.405	397.971	371.759
Cambio en el precio	%	-26%	-32%	-22%	-28%
Cambio en el Nivel de Producción	Toneladas	-150.976	-186.037	-125.910	-161.800
	%	-13%	-16%	-11%	-14%
Cambio en el Valor de la Producción	\$Millones	-216.440	-259.865	-184.977	-231.445
	%	-36%	-42%	-31%	-38%
Cambio en el Excedente de los Productores	\$Millones	-149.618	-179.636	-127.868	-159.990
	% del VP	-25%	-29%	-21%	-26%
Cambio en el Área Cosechada	Has.	-101.374	-124.707	-84.673	-108.625
	%	-14%	-18%	-12%	-15%
Cambio en el Nivel de Empleo	Hombres/año	-21.681	-26.671	-18.109	-23.232
	%	-14%	-18%	-12%	-15%
Cambio en los Ingresos Laborales	\$Millones	-46.160	-56.784	-38.555	-49.461
	%	-14%	-18%	-12%	-15%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

El escenario 1 supone que desde el primer año se perdería la totalidad de la protección arancelaria de este producto, mientras que el escenario 2 supone que el precio interno del maíz se fijaría teniendo en cuenta que una parte del consumo (33%) no puede ser importado libre de aranceles.

Como se aprecia en el Cuadro 16, si se toma como referencia el escenario 1 y el periodo 2001-2005, la disminución de los precios internos por efectos del TLC generaría que la producción de maíz en el país fuera inferior en un 13% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior, en términos reales, en un 36% al valor de la producción sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 25% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un 14% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado. Si se utilizara como referencia el periodo 1998-2005 las pérdidas en producción, área y empleo serían aún mayores.

En el **escenario 2** los efectos serían de menor magnitud si se comparan los mismos periodos. En efecto, tomando como referencia el periodo 2001-2005, la producción de maíz en el país sería inferior en un 11% frente a la que se obser-

varía en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo, el valor de la producción lo sería en un 31%, el excedente de los productores en un 21% y el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales lo serían en un 12%.

Un punto importante a tener en cuenta es que, de acuerdo con lo analizado en conjunto con el gremio productor (Fenalce), en el corto plazo los efectos se presentarían fundamentalmente sobre los productores de maíz tradicional, los cuales cuentan con bajas productividades por hectárea. Según datos del gremio, en el año 2005 la producción de maíz tradicional participó con el 33% del maíz total producido en el país.

Los impactos sobre el sector productor de sorgo se presentan en el Cuadro 17.

CUADRO 17.
Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de sorgo en Colombia
(Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Escenario 1		Escenario 2	
		Promedio 2001-2005	Promedio 1998-2005	Promedio 2001-2005	Promedio 1998-2005
Precio sin TLC	\$/t	461.619	462.693	461.619	462.693
Precio con TLC	\$/t	340.202	316.103	358.949	333.464
Cambio en el precio	%	-26%	-32%	-22%	-28%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-162.078	-195.554	-137.123	-172.479
	%	-27%	-32%	-23%	-28%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-128.654	-150.783	-111.384	-135.947
	%	-46%	-54%	-40%	-48%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-63.665	-74.615	-55.119	-67.274
	% del VP	-23%	-27%	-20%	-24%
Cambio en el área cosechada	Has.	-56.983	-68.915	-48.121	-60.675
	%	-25%	-30%	-21%	-27%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-4.282	-5.179	-3.616	-4.559
	%	-25%	-30%	-21%	-27%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-9.116	-11.025	-7.699	-9.707
	%	-25%	-30%	-21%	-27%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD). El escenario 1 supone que desde el primer año se perdería la totalidad de la protección arancelaria del maíz, con su consecuente efecto en el precio del sorgo, mientras que el escenario 2 supone que el precio interno del maíz se fijaría teniendo en cuenta que una parte del consumo (33%) no puede ser importado libre de aranceles.

Se aprecia en el Cuadro 17 que si se toma como referencia el **escenario 1** y el periodo 2001-2005, la disminución de los precios internos por efectos del TLC llevaría a que la producción de sorgo en el país fuera inferior en un 27% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo.

Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior, en términos reales, en un 46% al valor de la producción sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 23% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un 25% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado. Si se utilizara como referencia el periodo 1998-2005, las pérdidas en producción, área y empleo serían más elevadas.

Bajo el **escenario 2** los efectos serían de menor magnitud si se comparan los mismos periodos. En efecto, tomando como referencia el periodo 2001-2005, la producción de sorgo en el país sería inferior en un 23% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo, el valor de la producción lo sería en un 40%, el excedente de los productores en un 20% y el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales lo serían en un 21%.

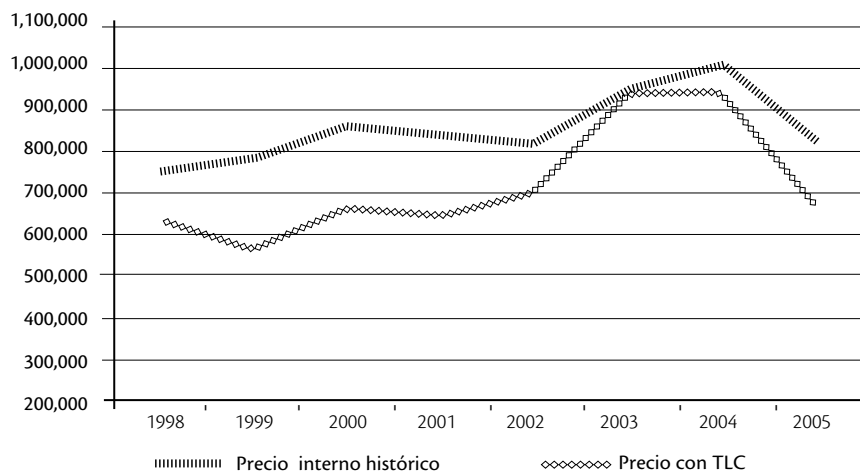
Soya en Grano

La soya fue uno de los productos agrícolas sujetos a desgravación inmediata, por lo que es posible afirmar que su precio interno se igualará al precio internacional sin ninguna protección arancelaria, puesto en zona de producción, desde el mismo inicio del TLC. Cabe anotar que este es uno de los productos vinculados al SAFF, cuyo arancel promedio durante la vigencia del sistema (1995-2005) asciende al 22%.

Para estimar la magnitud en la que podrían verse reducidos los precios internos ante la desgravación arancelaria integral de este producto se ha utilizado los datos observados en el pasado. Como se deduce del Gráfico 4, el ingreso unitario de los productores con TLC sería inferior al ingreso sin TLC, en términos reales, en un 12% si se tomara como referencia el periodo 2001-2005 o en un 16% si se utilizara como base el periodo 1998-2005.

Se aprecia en el Cuadro 18 que si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, la disminución de los precios internos por efectos del TLC conduciría a que la producción de soya en el país fuera inferior en un 23% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior, en términos reales, en un 32% frente al valor de la producción sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 11% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un 24% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado. Si se utilizara como referencia el periodo 1998-2005, las pérdidas en producción, área y empleo serían superiores.

GRÁFICO 4.
Precio interno histórico de la soya en grano y precio con TLC
(Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

CUADRO 18.
Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de soya en Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Promedio	Promedio
		2001-2005	1998-2005
Precio sin TLC	\$/T	889.550	855.561
Precio con TLC	\$/T	781.494	721.262
Cambio en el precio	%	-12%	-16%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-33.046	-38.714
	%	-23%	-29%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-41.346	-45.754
	%	-32%	-40%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-13.696	-15.157
	% Del vp	-11%	-13%
Cambio en el área cosechada	Has.	-17.878	-20.772
	%	-24%	-31%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-3.307	-3.842
	%	-24%	-31%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-7.040	-8.180
	%	-24%	-31%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Trigo y cebada

Desde hace muchos años el gobierno decidió orientar su política en el caso del trigo y la cebada hacia una reconversión productiva para los agricultores dedicados a las siembras de estos dos cultivos, dado que se consideró que las condiciones en que se producen en el país no son convenientes para garantizar, en todo momento, una adecuada rentabilidad de los productores. Por esta razón se crearon Fondos cuyas funciones apuntaban a desarrollar programas de modernización y reconversión en estos cultivos.

Lo anterior se tradujo en una considerable disminución de las áreas sembradas, que en el caso del trigo ha sido cercana al 50% entre los años 1990 y 2005, y en el de la cebada del 94%, según datos del gremio productor. Ahora bien, a pesar de la decisión gubernamental, aún se mantiene una producción anual cercana a las 58 mil toneladas de trigo y a las 6 mil toneladas de cebada, producto éste donde se ha presentado el mayor impacto.

A pesar de lo anterior, el gobierno ha tomado la decisión de eliminar definitivamente la protección arancelaria de estos dos productos, la cual se vio inicialmente implementada en el acuerdo suscrito por la CAN con los países del Mercosur, firmado en el año 2004, en cuyo marco se eliminaron las franjas de precios de estos bienes y se estableció un plazo de desgravación de 6 años para el arancel externo común. Recientemente se ha dado un paso aún más definitivo al incluir al trigo en la canasta de desgravación inmediata en el TLC con los Estados Unidos, lo mismo que a la cebada cervecera, dejando sólo un plazo de desgravación de tres años para la cebada forrajera.

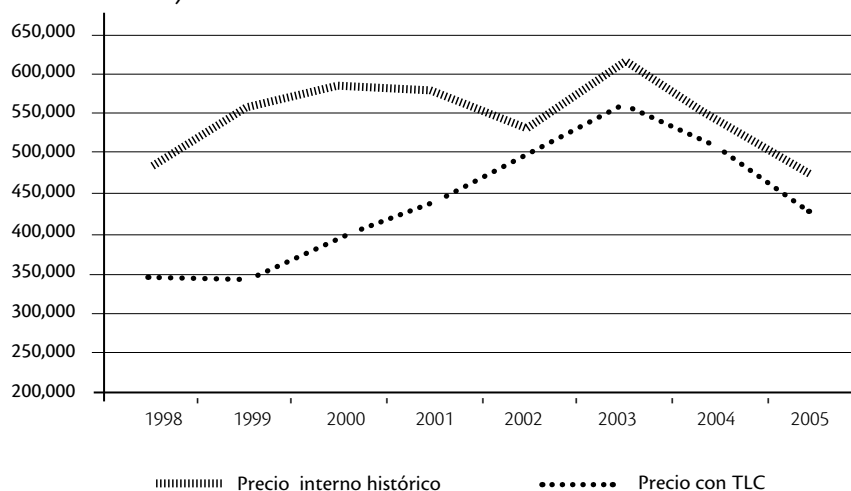
Para el caso de la cebada, teniendo en cuenta la continua disminución del área sembrada en los últimos años, la cual se encuentra actualmente en niveles muy reducidos, lo más probable es que el TLC sea el factor decisivo para que se deje de producir este bien en el país. La anterior conclusión ha sido planteada también por Fenalce.

No obstante que los niveles de producción y de área sembrada de este cultivo son muy reducidos actualmente, esto no significa que no se presentarán efectos económicos como consecuencia del TLC, así estos sean de magnitudes muy pequeñas en comparación con los de otros productos más importantes. Sin embargo, la ausencia de una función de oferta para este producto, así como la de información sobre los precios internos de los últimos años, hace imposible realizar una valoración de las pérdidas que se ocasionarían en materia de valor de producción, excedente de los productores e ingresos laborales.

Para el caso del trigo sí se cuenta con información para realizar los cálculos de los impactos del TLC, siendo que su precio interno se igualará al precio interna-

cional sin ninguna protección arancelaria, puesto en zona de producción, desde el mismo inicio del TLC. Cabe anotar que este es uno de los productos vinculados al SAFT, cuyo arancel promedio durante la vigencia del sistema (1995-2005) asciende al 20%.

GRÁFICO 5.
Precio interno histórico del trigo y precio con TLC
(Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

Los efectos de esta desgravación se han estimado con base en los datos observados en el pasado. Como se puede deducir del Gráfico 5, el ingreso unitario de los productores con TLC sería inferior al ingreso sin TLC, en términos reales, en un 11% si se tomara como referencia el periodo 2001-2005 o en un 19% si se utilizara como base el periodo 1998-2005.

Como se aprecia en el Cuadro 19, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, la disminución de los precios internos por efectos del TLC llevaría a que la producción de trigo en el país fuera inferior en un 23% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior en un 32%, en términos reales, al valor de la producción sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 10% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un 44% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado. Si se utilizara como referencia el periodo 1998-2005, las pérdidas en producción, área y empleo serían mayores.

CUADRO 19.
Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de trigo en Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Promedio	Promedio
		2001-2005	1998-2005
Precio sin TLC	\$/T	547.029	544.431
Precio con TLC	\$/T	487.342	439.642
Cambio en el precio	%	-11%	-19%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-14.541	-23.948
	%	-23%	-39%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-10.816	-17.005
	%	-32%	-51%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-3.285	-5.165
	% Del vp	-10%	-15%
Cambio en el área cosechada	Has.	-14.752	-21.544
	%	-44%	-66%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-1.194	-1.743
	%	-44%	-66%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-2.542	-3.712
	%	-44%	-66%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Fríjol

Aunque el plazo de desgravación acordado para el fríjol fue de 10 años, se ha incluido en la categoría de efectos a corto plazo por dos razones fundamentales.

En primer lugar, aunque para este producto se preservó como tasa base el actual arancel de NMF (60%), se acordó también una desgravación de 33% para el primer año y luego una desgravación lineal hasta el décimo año. Lo anterior significa que el primer año el arancel máximo a cobrar a los Estados Unidos será del 40%, y que en promedio durante los primeros cinco años el arancel será del 31%. Teniendo en cuenta que la protección nominal de este producto estimada para el periodo 2001-2005 ascendió al 52%, se puede esperar que el programa de desgravación tendrá un efecto importante incluso desde el mismo inicio del Tratado.

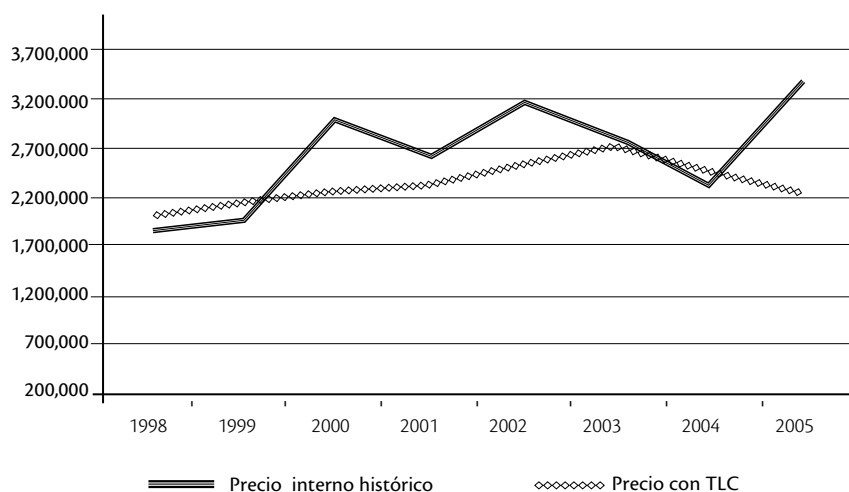
En segundo término, el volumen del contingente libre de arancel otorgado a los Estados Unidos (15 mil toneladas) asciende a un 10% del consumo aparente de este producto en Colombia (respecto al promedio anual 2001-2004), lo que seguramente también tendrá un efecto sobre los precios internos.

Bajo las anteriores circunstancias, para este producto se ha estimado que el precio promedio con TLC que se registraría durante los primeros cinco años del

Tratado sería el resultado de ponderar por 10% el precio internacional sin arancel (por el efecto del contingente) y por un 90% el precio internacional con una protección promedio del 31% (por el efecto del programa de desgravación), ambos puestos en Colombia.

Al simular el anterior escenario con base en los datos observados en el pasado, se encuentra que el ingreso unitario de los productores de frijol podría verse reducido a corto plazo, en términos reales, en un 15% si se tomara como referencia el periodo 2001-2005 o en un 12% si se utilizara como base el periodo 1998-2005, como se deduce del Gráfico 6.

GRÁFICO 6.
Precio interno histórico del frijol y precio con TLC a corto plazo
(Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Como se puede apreciar en el Cuadro 20, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, la disminución de los precios internos por efectos del TLC llevaría a que la producción de frijol en el país fuera inferior en un 15% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior en un 27%, en términos reales, al valor de la producción sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 14% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un 8% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado. Si se utilizara como referencia el periodo 1998-2005, las pérdidas en producción, área y empleo serían menores.

CUADRO 20.
Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de frijol en
Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Promedio	Promedio
		2001-2005	1998-2005
Precio sin TLC	\$/t	2.865.542	2.642.246
Precio con TLC	\$/t	2.433.702	2.319.378
Cambio en el precio	%	-15%	-12%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-20.800	-15.591
	%	-15%	-12%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-112.489	-78.952
	%	-27%	-23%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-57.378	-40.273
	% del VP	-14%	-12%
Cambio en el área cosechada	Has.	-11.901	-9.184
	%	-8%	-6%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-2.614	-2.017
	%	-8%	-6%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-5.565	-4.295
	%	-8%	-6%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Efectos a mediano y largo plazo

Arroz

Se había mencionado ya en el tercer capítulo que para el arroz se acordó una desgravación a 19 años, a partir de una tasa base del 80% (el actual arancel de NMF), con un periodo de gracia de 6 años. Así mismo, se otorgó un contingente libre de arancel para un volumen de 79.000 toneladas de arroz blanco (equivalentes a 111.268 toneladas de arroz paddy), el cual crecerá a una tasa anual compuesta del 4,5%. Finalmente, este fue uno de los productos incluido en el ámbito de las medidas de salvaguardia de cantidades.

Ante las anteriores circunstancias, no es muy probable que a corto plazo las condiciones negociadas para el arroz traigan como consecuencia un efecto importante sobre los precios internos, pues además de que no se presentará desgravación del arancel durante los primeros 6 años, el contingente representa un porcentaje relativamente bajo del consumo aparente, apenas el 4% tomando como referencia el periodo 2001-2004.

No obstante lo anterior, cabe anotar que el gremio agrícola (Fedearroz) considera que el efecto del contingente a corto plazo dependerá del tipo de arroz que se importe. Así, si únicamente se importara arroz blanco habría un impacto negativo importante sobre los precios internos de arroz paddy, mientras que si lo que se importara fuera arroz paddy, para el gremio es muy factible que los productores agroindustriales (molineros) puedan quedarse con el margen de preferencia y evitar así una caída en los precios internos. Finalmente, el peor escenario para el gremio sería si se importara directamente arroz empaquetado, listo ya para el consumo final, pues en este caso el efecto negativo sobre los precios internos sería sobre ambos eslabones de la cadena.

La percepción del gremio refleja los problemas en la comercialización de este producto, los cuales afectan a parte importante de los productos agrícolas del país. La importancia de este problema ha sido reconocida por el gobierno, que ha tratado de contrarrestarlo con los vistos buenos a la importación cuando ellos eran posibles (hasta el año 2003), con los mecanismos de administración de contingentes implantados en los últimos años (en los casos de maíz y soya) y con el otorgamiento de incentivos al almacenamiento (en los casos de arroz y algodón).

Pero aún en el escenario en que el contingente se destinara únicamente a importar arroz blanco o empaquetado, no parece en principio muy probable que tenga un efecto importante sobre los precios internos de arroz paddy, dado que el volumen del contingente es relativamente bajo en comparación al consumo aparente, como ya se había mencionado. Adicionalmente, el impacto del contingente sobre el mercado nacional dependerá también de la manera como se administre. No sobra recordar que se da la opción de administrarlo mediante un *Export Trade Certificate*, y en caso de no aceptarse éste, los países se tendrían que poner de acuerdo en un mecanismo distinto.

Pasando a analizar los efectos que se pudieran presentar a mediano y largo plazo, cuando ya la desgravación del arancel esté en curso y el contingente siga aumentando, se debe anotar que éstos dependerán de manera importante de las acciones tendientes a mejorar la competitividad de la cadena productiva que se implementen en el país durante los primeros años del Tratado.

No obstante lo anterior, el arroz presenta actualmente una condición que puede influenciar parte de los resultados a largo plazo. En efecto, desde las últimas cosechas se viene presentando un problema de sobreoferta nacional, lo que ha llevado incluso a que el gobierno haya tenido que solicitar un freno en las siembras de este cultivo en más de una ocasión.

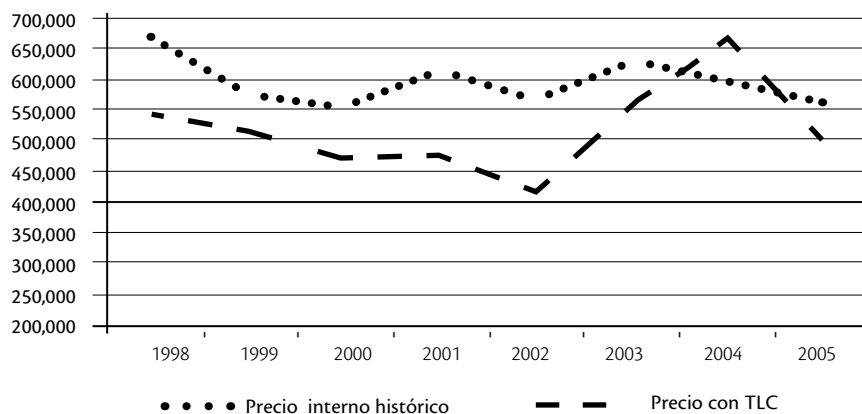
Esta situación lleva a pensar que, incluso a pesar de que se adelanten acciones en materia de aumentos de competitividad, el cultivo del arroz en el país debe

sufrir un proceso de ajuste, el cual seguramente será llevado a cabo ante las nuevas circunstancias que traerá el TLC. En efecto, de acuerdo con lo analizado en conjunto con el gremio productor, se espera que con el TLC se reduzca paulatinamente el área cosechada en unas 100 mil hectáreas, respecto a un área actual de aproximadamente 430 mil hectáreas. Se prevé que tal reducción se concentre en las áreas sembradas en arroz de tipo seco, por ser las de menores productividades por hectárea.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se realizó un ejercicio para estimar los posibles impactos que sobre el sector productor traería el ajuste que se debe presentar a mediano y largo plazo en el cultivo del arroz, suponiendo que dichos impactos estarían en su totalidad explicados por el cambio en el precio interno una vez se complete la desgravación total del arancel, es decir, en el momento en que el arroz estadounidense pueda entrar libre de aranceles a Colombia.

A pesar de que el comercio mundial se concentra en arroz blanco, el ejercicio se ha realizado con los precios de exportación de arroz paddy de los Estados Unidos, teniendo en cuenta que éste ha sido el producto que Colombia ha importado desde dicho país. Un aspecto a tomar en cuenta en el análisis es que el arroz estadounidense ha tenido históricamente precios de exportación mayores a los del resto de países, situación por la cual, no obstante que la protección de este producto en Colombia es alta (80%), el efecto de una desgravación frente a los Estados Unidos puede ser de menor magnitud respecto a una liberalización con países más competitivos como Tailandia.

GRÁFICO 7.
Precio interno histórico del arroz paddy y precio con TLC
(Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

En efecto, al simular el anterior escenario con base en los datos observados en el pasado, se encuentra que el ingreso unitario de los productores de arroz paddy podría verse reducido a corto plazo en un 13%, en términos reales, tanto si se tomara como referencia el periodo 2001-2005 o si se utilizara como base el periodo 1998-2005, como se deduce del Gráfico 7.

Como se puede apreciar en el Cuadro 21, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, la disminución de los precios internos por efectos del TLC conduciría a que la producción de arroz en el país fuera inferior en un 12% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior en un 23%, en términos reales, al valor de la producción sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 12% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un 12% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado. Si se utilizara como referencia el periodo 1998-2005, las pérdidas en producción, área y empleo serían prácticamente iguales.

CUADRO 21.
Impactos a largo plazo del TLC sobre el sector productor de arroz paddy en Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Promedio	Promedio
		2001-2005	1998-2005
Precio sin TLC	\$/t verde	595.596	596.286
Precio con TLC	\$/t verde	520.031	516.153
Cambio en el precio	%	-13%	-13%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-331.037	-351.119
	%	-12%	-13%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-383.459	-405.553
	%	-23%	-24%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-198.823	-210.279
	% del VP	-12%	-13%
Cambio en el área cosechada	Has.	-62.515	-66.305
	%	-12%	-13%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-8.987	-9.532
	%	-12%	-13%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-19.134	-20.294
	%	-12%	-13%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Carne de pollo

Para el principal producto de esta cadena importable desde los Estados Unidos, los cuartos traseros de pollo frescos, refrigerados o congelados, se acordó una desgravación a 18 años, a partir de una tasa base del 164,4%, con un periodo de gracia de 5 años. Así mismo, se otorgó un contingente libre de arancel para un volumen de 26.000 toneladas, el cual crecerá a una tasa anual compuesta del 3%. Este también fue uno de los productos incluido en el ámbito de las medidas de salvaguardia de cantidad. Por su parte, los cuartos traseros de pollo sazonados quedaron sujetos al mismo plazo de desgravación, pero partiendo de una tasa base del 70%, con un plazo de gracia de 10 años. Este producto está incluido en el contingente antes mencionado, así como en la salvaguardia de cantidad.

Adicionalmente, el TLC obliga en la práctica a eliminar la licencia de importación que se aplicaba a los trozos de pollo, la cual se constituía en una importante herramienta de protección para el sector².

El gremio productor (Fenavi) considera que las condiciones en que se negociaron los cuartos traseros de pollo sazonados pueden traer considerables efectos negativos sobre el sector, incluso desde el primer año del Tratado. La anterior afirmación tiene que ver con el nivel del arancel base de este producto, el cual es menos de la mitad del arancel de los trozos refrigerados o congelados. Para el gremio, el convertir un cuarto trasero de pollo a sazonado no implica mayor costo económico y, por esta razón, solicitó en la negociación un tratamiento igual para los cuartos sin sazonar y sazonados, lo que requería que el país buscara una reconsolidación del arancel de los trozos sazonados ante la OMC, y que los Estados Unidos aceptara un arancel base para este producto mayor al consolidado actual, como ya lo habían aceptado en el caso de los cuartos traseros frescos y congelados en CAFTA.

Con posterioridad al cierre de las negociaciones, anunciado en febrero 27 de 2006, los Estados Unidos abrieron nuevamente la discusión de algunos temas de este sector, específicamente los referentes al arancel base y plazo de desgravación de las gallinas viejas y a la no aplicación de las condiciones acordadas para los cuartos traseros a aquéllos que fueran deshuesados. Finalmente, el equipo negociador colombiano aceptó disminuir el arancel base de las gallinas viejas (de 113% a 45%), y aunque no accedió a la pretensión estadounidense respecto a los cuartos traseros deshuesados, sí aceptó incluir en el texto final una nota excluyendo del tratamiento general acordado para los cuartos traseros a “*la carne mecánicamente separada, o a otros productos procesados o mezclados, derivados en todo o en parte de cuartos traseros*”.

Cabe anotar, sin embargo, que no se contó con el tiempo necesario para analizar en detalle las implicaciones de esta nota, dado que la redacción final de los textos del Tratado sólo se hizo pública a mediados del mes de agosto de 2006.

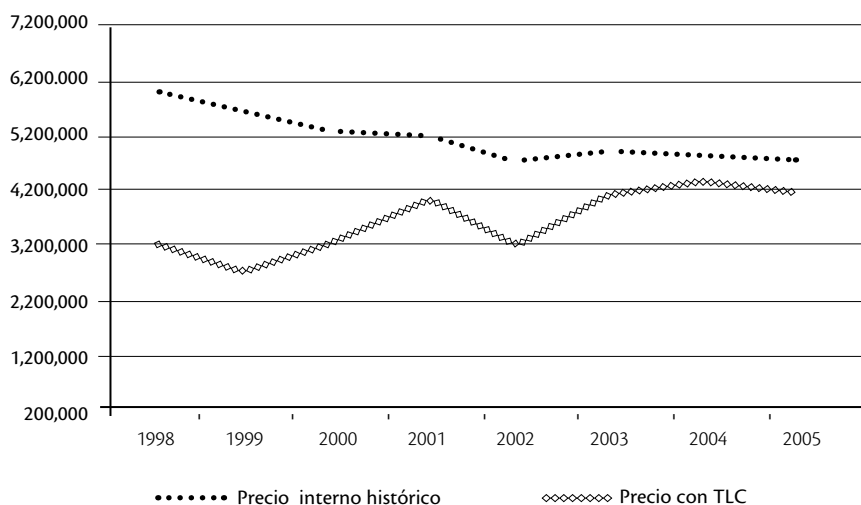
² En principio, a la luz del texto de Acceso a Mercados, a través de la excepción al Trato Nacional podría aún utilizarse la licencia previa frente a las importaciones originarias de los Estados Unidos. No obstante, de acuerdo con lo manifestado por el gobierno colombiano al gremio productor, no se tiene en mente hacer uso de tal excepción, además de que seguramente los Estados Unidos no permitirían que por esta vía se les pusiera un freno a sus exportaciones de cuartos traseros de pollo.

No obstante, como se anotó en el caso de la carne de bovino, el haber aceptado un condicionamiento adicional una vez terminada la negociación muestra la debilidad negociadora de Colombia, y puede convertirse en un precedente negativo ante nuevos condicionamientos que puedan imponer los Estados Unidos para la aprobación del Tratado por su Congreso.

Retomando el tema de los cuartos traseros sazonados, aunque los volúmenes de exportación de los Estados Unidos al mundo se han concentrado históricamente en los cuartos traseros refrigerados o congelados, si en realidad el transformarlos a sazonados no tiene mayor costo económico, se estaría generando un incentivo para exportar trozos sazonados hacia Colombia, al haberse eliminado la posibilidad de utilizar el instrumento de la licencia previa.

En efecto, al comparar los precios al por mayor de los perniles de pollo en Colombia durante los últimos años con el precio de exportación de los cuartos traseros de pollo estadounidenses puesto en Colombia, bajo el escenario de un arancel del 70%, se encuentra que este último sería inferior en un 19%, en términos reales, al precio sin TLC, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, o hasta en un 30% si se utilizara como base el periodo 1998-2005 (ver Gráfico 8).

GRÁFICO 8.
Precio interno histórico de los perniles de pollo y precio esperado con TLC a corto plazo (Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

Como se aprecia en el Gráfico 8, la diferencia entre el precio interno y el precio al que se importarían los cuartos traseros de pollo sazonados es distinta dependiendo del año que se considere, lo cual está originado en el comportamiento de los precios de exportación de los trozos de pollo estadounidenses, que en el periodo analizado presentaron una tendencia alcista. En efecto, si se tomara como referencia lo observado en el año 1999, cuando el precio FOB de exportación de los Estados Unidos llegó a ser US\$ 442 por tonelada, el precio interno con TLC de los perniles de pollo hubiera sido inferior en un 52% al precio sin TLC, mientras que si se utilizara como base el año 2005, cuando el precio de exportación FOB alcanzó niveles nunca antes vistos, promediando los US\$851 por tonelada, el precio interno hubiera sido inferior en un 14% al precio sin TLC. Cabe señalar que en 2006 se revirtió la tendencia alcista de los precios de exportación de los Estados Unidos, alcanzando hasta el mes de Agosto niveles por debajo de los US\$600 por tonelada.

En este sentido, el permitir la entrada de los cuartos traseros de pollo estadounidenses pagando un arancel de tan sólo 70% puede disminuir considerablemente el precio de los perniles de pollo en Colombia a corto plazo, lo cual generaría una disminución en el ingreso promedio de los productores nacionales seguramente en una proporción inferior, dependiendo del grado de respuesta que se presente en los precios de las otras partes del pollo (particularmente de las pechugas y alas) ante la caída en el valor de venta de un producto directamente competidor como los cuartos traseros.

Es necesario señalar que el TLC tiene un segundo efecto sobre la cadena avícola, en este caso positivo, al reducir los costos de producción vía la desgravación de los principales insumos utilizados en la alimentación animal, a saber: maíz, soya y torta de soya.

De acuerdo con los datos utilizados en el mencionado estudio del Ministerio de Agricultura, en la estructura de costos de los pollos de engorde el maíz pesa un 40%, la torta de soya un 13% y la soya un 5%. Si se utilizaran los cambios estimados en los precios como resultado del TLC calculados en las secciones anteriores (tomando para el maíz el escenario 1) y si se supone (a efectos de simplificación) que el cambio en el precio de la torta de soya sería de igual magnitud al de la soya en grano, se podría afirmar que el costo de producción de la avicultura de engorde podría bajar en un 13%, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, o en un 16% si se utilizara el periodo 1998-2005.

Bajo las anteriores circunstancias, el efecto a corto plazo sobre el sector productor ante la eventual entrada de los trozos de pollo sazonados al mercado nacional dependerá principalmente de dos factores: i) el nivel de precios de exportación

estadounidense, pues si éstos se ubican por debajo de los US\$600 o US\$500 por tonelada, la disminución de los precios internos de los pernils de pollo podría ser significativa, y ii) el grado de respuesta de los precios de la pechuga y de las alas ante la reducción en los precios de los pernils, pues éste determinará el efecto neto sobre el ingreso promedio del productor.

Si bien podría llegar a presentarse un efecto importante a corto plazo según el comportamiento de los factores recién mencionados, la situación del sector productor de carne de pollo parece ser mucho más preocupante a mediano y largo plazo, dadas las condiciones negociadas en el TLC.

Aunque para esta cadena seguramente existe todavía un espacio para mejorar la competitividad y reducir los costos de producción (sobre los cuales el TLC tendría un efecto inmediato vía los menores precios de maíz, soya y torta de soya), es probable que cualquier acción adelantada en esa vía resulte insuficiente ante los efectos que se generarían sobre los precios internos una vez la desgravación de los cuartos traseros estadounidenses llegue a sus etapas finales.

Cabe recordar que en el estudio que adelantó el Ministerio de Agricultura con anterioridad a la negociación del TLC, a partir de un análisis de rentabilidad de la actividad avícola en un escenario de libre comercio frente a los Estados Unidos, se llegó a la siguiente conclusión: “*En el escenario TLC sin protección especial contra las importaciones de trozos de pollo se ocasionaría el desmantelamiento de la avicultura de engorde*”.

Como es conocido, el problema de los cuartos traseros que exportan los Estados Unidos no es de carácter temporal sino estructural, dado que el patrón de consumo de los estadounidenses lleva a que dichas partes del pollo sean exportadas a precios de desecho, por lo que no existen demasiado elementos de juicio para poder afirmar que dentro de 15 o 18 años la situación sería significativamente distinta a la actual.

Sobre este punto es importante citar el caso mexicano en la negociación del NAFTA. En tal acuerdo, México acordó una desgravación no lineal a 10 años, a partir de una tasa base de 260% para las importaciones de los cuartos traseros de pollo originarias de los Estados Unidos que superaran el contingente otorgado. El programa establecía que para el año 2001 el arancel sería de 98,8%, para 2002 de 49,4%, y ya para 2003 habría libre comercio. En su momento, el gobierno mexicano consideró haber otorgado un plazo suficiente de forma tal que el sector productor de carne de pollo pudiera competir con su par estadounidense, teniendo en cuenta además que, al igual que en el caso colombiano, las materias prima agrícolas utilizadas en la alimentación animal estarían libres de aranceles, e incluso se pensaba que antes de concluir los 10 años ya se estarían exportando pechugas hacia los Estados Unidos.

No obstante lo anterior, ante una solicitud del sector productor realizada en el año 2002, el gobierno mexicano se vio obligado a establecer, a partir del año 2003, una salvaguardia bilateral contra las importaciones de piernas y muslos de pollo originarias de los Estados Unidos. En la práctica dicha salvaguardia fue una extensión del periodo de desgravación acordado en el NAFTA, pues estableció para dicho año un arancel de 98,8% el cual debe desgravarse linealmente durante 5 años, hasta llegar a cero en el año 2008.

Entre las razones que motivaron el establecimiento de la medida de salvaguardia, aparte de la situación negativa que presentó la industria en el año 2002 (cuando ya el arancel era de tan sólo 49%), la Secretaria de Economía tuvo en cuenta los resultados de unas proyecciones que estimaban el posible efecto que se presentaría en el año 2003 de haberse llegado a un escenario de arancel cero, a partir del cual concluyó que:

- a) Los precios de las importaciones de pierna y muslo de pollo originarios de los Estados Unidos de América habrían disminuido en 10,4 por ciento, ubicándose 25 por ciento por debajo de los precios nacionales.
- b) Incremento de las importaciones de 219,4 por ciento.
- c) Las importaciones pasarían de abastecer el 11,5 por ciento del mercado interno a abastecer el 41,3 por ciento de dicho mercado.
- d) Disminución de la producción y las ventas de la rama de la producción nacional de 40,8 por ciento.
- e) Disminución de las utilidades de la rama de la producción nacional hasta llevarlas a pérdidas operativas de 40 por ciento, después de haber obtenido ganancias operativas de 8 por ciento.
- f) La reducción en producción habría tenido como resultado una reducción en la utilización de capacidad instalada de 89 por ciento a 63 por ciento, lo que a su vez habría obligado a las empresas de esta rama a disminuir en 31,4 por ciento el empleo³.

Los análisis realizados por el gobierno mexicano hace apenas 3 años denotan la magnitud del problema que puede presentar un libre comercio en cuartos traseros de pollo frente a los Estados Unidos.

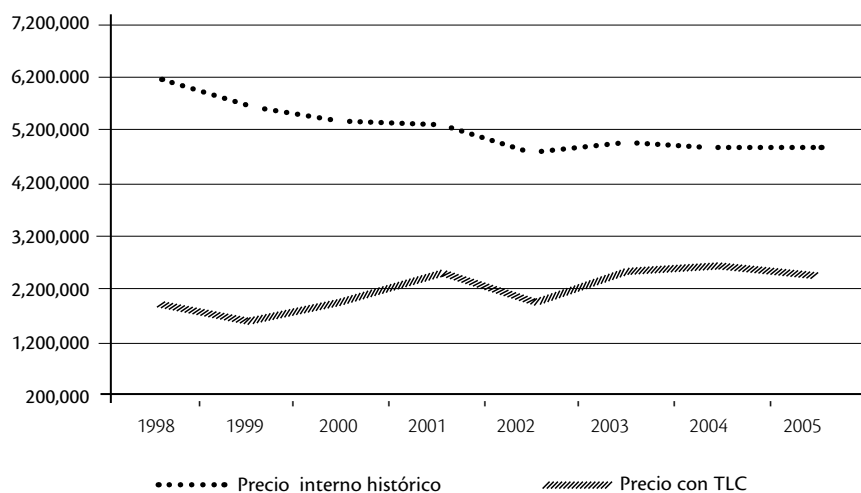
Tal vez lo único que en el caso colombiano podría llegar a evitar una situación como la estimada en el estudio del Ministerio de Agricultura o la proyectada en el caso mexicano, sería un cambio significativo en el comportamiento de los precios de exportación de los Estados Unidos, por ejemplo, como resultado del mayor acceso a los mercados externos que logre conseguir a través de la suscripción de

³ Tomado del Decreto por el que se impuso la medida de salvaguardia definitiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de julio de 2003

acuerdos bilaterales de libre comercio, o precisamente que ese mayor acceso a mercados más grandes evite que sus exportaciones se dirijan a Colombia.

En cualquier caso, no es posible afirmar a priori cuál sería la probabilidad de uno u otro evento. Lo que sí es posible afirmar, con base en el comportamiento de los precios durante los últimos años, es que el precio de los perniles de pollo en Colombia en un escenario de libre comercio puede ser inferior en un 51%, en términos reales, al precio sin TLC, si se tomara como referencia el periodo 2001-2005, o hasta en un 57% si se utilizara como base el periodo 1998-2005 (ver Gráfico 9).

GRÁFICO 9.
Precio interno histórico de los perniles de pollo y precio esperado con TLC a largo plazo (Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Igual a como se anotó en el análisis de los trozos sazonados, estas diferencias varían considerablemente dependiendo del nivel de precios de exportación de los trozos de pollo. Así, en escenarios de precios como los de 2005 la disminución en el precio interno sería del 48%, mientras que en una situación de precios como la del año 1999 la reducción alcanzaría un 71%.

Como se explicó en el análisis a corto plazo, para analizar el impacto real sobre el sector productor deben considerarse dos factores adicionales. En primer lugar, en virtud del TLC los costos de producción de la carne de pollo pueden disminuir entre un 13% o un 16%, dependiendo del periodo de referencia que se utilice.

En segundo lugar, lo más probable es que a largo plazo se produzca un ajuste en el consumo de carne de pollo en Colombia, el cual se realizaría mayoritariamente en pollo troceado (principalmente perniles, pechugas y alas), a diferencia de la situación actual en la que la mayor parte del consumo, y por ende de las ventas, es de pollo entero⁴. En estas circunstancias, el ingreso del productor sería un promedio de las ventas recibidas por cada parte del pollo, ponderado por la participación de cada una de ellas en el peso total del pollo entero.

En estas circunstancias, en el escenario de libre comercio, el ingreso del productor debería caer como mínimo en el monto de la reducción del precio interno de los perniles multiplicado por su participación en el peso total del pollo. Aunque no se encontraron datos sobre estas participaciones en el país, según un estudio realizado en Turquía en el año 2002, los cuartos traseros de pollo pueden llegar a representar un 30% del peso total de un pollo entero, mientras que las pechugas y las alas lo hacen en un 35%⁵. Si se supone que estas son las únicas partes del pollo que se podrían vender, los perniles pesarían un 46%, mientras que las pechugas y las alas lo harían en un 54%. Así, bajo el escenario en que el precio de los perniles disminuye en un 51% (tomando como referencia el periodo 2001-2005), la caída mínima en el ingreso del productor ascendería a 23%.

A la reducción del ingreso debido al menor valor de venta de los perniles debería agregarse la disminución generada en el valor de venta de las pechugas y alas, pues sus precios deberían verse también reducidos teniendo en cuenta la relación de sustitución que si existe en Colombia (a diferencia del caso estadounidense) entre estas partes y los perniles. Sin embargo, para que pudiera mantenerse la producción de carne de pollo en el país, la reducción en los precios de venta de las pechugas y las alas debería ser de tal magnitud que al final permitiera obtener un margen de rentabilidad positivo y razonable.

De acuerdo con la información de costos de producción utilizada en el estudio del Ministerio de Agricultura, actualizada hasta el año 2005 a partir del IPP, ante una caída en el costo producción del orden del 13% (por lo menores precios de maíz y soya) y una disminución en el ingreso del orden del 30%, la rentabilidad por tonelada de la actividad ascendería al 7%, ligeramente superior a la DTF, frente a un margen actual del 33%. Una caída del 30% en el ingreso sólo se produciría si los precios de las pechugas y alas disminuyeran en un 12%, aproximadamente la cuarta parte de la reducción en el valor de los perniles. Cualquier otro escenario significaría márgenes de rentabilidad muy bajos, e incluso negativos, lo que probablemente llevaría en el largo plazo al desmantelamiento de la actividad de avicultura de engorde en el país. A manera de ejemplo, si la disminución en los precios de las pechugas y alas es equivalente a la mitad de la reducción estimada en

⁴ Aunque no hay datos certeros de la distribución de ventas en Colombia, es muy probable que sea similar a la mexicana, la cual, según el análisis realizado al imponer la medida de salvaguardia, está concentrada en un 80% en ventas de pollo entero, un 16% en ventas de pollo troceado y un 4% de pollo procesado.

⁵ Ver: Yavuz Cevger, Savafı Sariözkan, Hakan Güler (2002), The Effect of the Sale of Whole or Cut Up Chicken Meat on Enterprise Income According to Season. *Turk J Vet Anim Sci*, No. 28 (2004), págs. 399-402.

el precio de los pernils (es decir, que fuera igual a un 25%), el ingreso promedio caería en un 35%, causando que la rentabilidad se volviera negativa. Los anteriores resultados pueden apreciarse en el Cuadro 22.

CUADRO 22.
Posibles impactos sobre la rentabilidad del sector productor de carne de pollo en Colombia (Pesos de 2005)

Variable	Escenario 1	Escenario 2
Precio sin TLC (\$/t)	3.981.344	3.981.344
Precio con TLC (\$/t)	2.786.941	2.587.874
Cambio en el precio interno	-30%	-35%
Costo medio de producción sin tlc (\$/t)	2.995.230	2.995.230
Cambio en el costo por el tlc	-13%	-13%
Costo total de producción con tlc (\$/t)	2.612.273	2.612.273
Rentabilidad inicial en %	33%	33%
Rentabilidad final con tlc	7%	-1%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).
Los precios y costos son de pollo entero.

En vista de las anteriores consideraciones, se ha decidido estimar los impactos del TLC a largo plazo sobre el sector productor de carne de pollo en Colombia bajo dos escenarios: el primero supone que el ingreso cae en un 30%, con una reducción de costo del orden del 13%. En el segundo se supone que el ingreso disminuiría en 35% o más, con igual reducción en los costos del 13%.

Para el primer escenario, se estima el impacto sobre la producción a partir de una función de oferta de la carne de pollo en Colombia calculada en el año 2003, según la cual la elasticidad a largo plazo de la oferta respecto al precio propio es del orden de 1,50, mientras que la elasticidad respecto al costo de las materias primas para la alimentación animal es del orden de $-0,88^6$.

Para el segundo escenario no sería necesario utilizar elasticidades de oferta para calcular la respuesta en producción y empleo, pues si la rentabilidad del negocio se vuelve negativa permanentemente no habría incentivo económico para continuar desarrollándola, y a largo plazo las variaciones en el nivel de producción y en el empleo serían equivalentes a una contracción del 100%.

En el Cuadro 23 se presenta la valoración de las pérdidas económicas que ocasionaría la contracción mencionada bajo cada uno de los escenarios planteados. Como se aprecia, en el escenario 1, la disminución del ingreso por efectos del TLC generaría

⁶ Cardona, Iván y Van Brackel, Jean Paul (2004), Evaluación de los Beneficios y Costos Económicos de la Liberación Comercial para el Sector Cárnico Colombiano. Tesis de Grado para optar al título de Magíster en Economía, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

que la producción de carne de pollo en el país fuera inferior en un 34% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo, con disminuciones de igual proporción en el empleo y los ingresos laborales. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior en 54%, en términos reales, al observado sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 18% respecto al valor de la producción sin TLC. Bajo el segundo escenario, como se mencionó, la contracción en todas las variables sería del 100%.

CUADRO 23.
Impactos a largo plazo del TLC sobre el sector productor de carne de pollo en Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Escenario 1	Escenario 2
Precio sin TLC	\$/T	3.981.344	3.981.344
Precio con TLC	\$/T	2.786.941	2.587.874
Cambio en el precio	%	-30%	-35%
Cambio en el costo	%	-13%	-13%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-226.586	-671.391
	%	-34%	-100%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-1.433.392	-2.673.037
	%	-54%	-100%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-473.019	-882.102
	% Del vp	-18%	-33%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-28.097	-83.252
	%	-34%	-100%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-59.818	-177.246
	%	-34%	-100%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

El escenario 1 supone una caída en el precio promedio de la carne de pollo entera de forma tal que la rentabilidad final siga siendo positiva, mientras que el escenario 2 supone una caída bajo la cual la rentabilidad final sería negativa.

Es importante mencionar otros posibles efectos relacionados con la desgracia de los cuartos traseros de pollo estadounidenses. En primer lugar, las perspectivas que se vislumbran para este sector a largo plazo, pueden generar en el corto y mediano plazo el retiro de la actividad de algunos productores que buscarán liquidar sus inversiones para cambiar de actividad o de país. En segundo

lugar, cabe señalar que la considerable disminución en los precios de la carne de pollo a largo plazo, así como la que eventualmente se presente a corto plazo, traerán impactos en las demandas de las otras carnes (de bovino y porcino) teniendo en cuenta la relación de sustitución entre las mismas, lo que a su vez se podría traducir en contracciones de la producción nacional de esas carnes.

En efecto, según un estudio adelantado por Fedegan, una disminución del 1% en el precio del pollo reduciría la demanda de carne bovina en poco más del 0,2% y la de carne de cerdo en cerca del 0,8%⁷. Así, ante la reducción en el precio de la carne de pollo calculada en el escenario 1, equivalente a 30%, la demanda de la carne de bovino podría verse disminuida en un 6% y la de carne de cerdo en un 24%.

Otros productos

Aceite de palma

El sector de aceites y grasas animales y vegetales quedó sujeto a una desgravación a 5 años, partiendo de aranceles base del orden de 23%, 24% y 26%, con la excepción del aceite crudo de soya para el cual se acordó un plazo de 10 años, pero otorgando un contingente de 30.000 toneladas que se incrementa a una tasa anual compuesta del 4% por año. Además, aunque la mayoría de semillas oleaginosas quedaron sujetas al plazo de 5 años, para la más importante de ellas, la soya en grano, se acordó una desgravación inmediata.

Bajo las anteriores circunstancias, teniendo en cuenta que los productos de este sector están actualmente vinculados al sistema de franjas de precios, se esperaría un impacto importante sobre los precios internos del aceite crudo de palma por efectos de la desgravación acordada en sus principales sustitutos y, por consiguiente, sobre el área sembrada, la producción y el empleo.

Dado que la palma africana es un cultivo permanente, los efectos de la desgravación seguramente se presentarán en dos etapas. En primer lugar, aunque el menor precio interno puede desincentivar nuevas siembras, se esperaría que la producción a corto plazo no se modifique pues ella responde a decisiones de siembra ya tomadas, por lo que la disminución en el precio recibido por el productor únicamente ocasionaría una pérdida de ingresos. En segundo lugar, el efecto de la desgravación sobre las siembras a corto plazo tendrá que reflejarse en menores producciones a mediano y largo plazo, con los consecuentes efectos económicos.

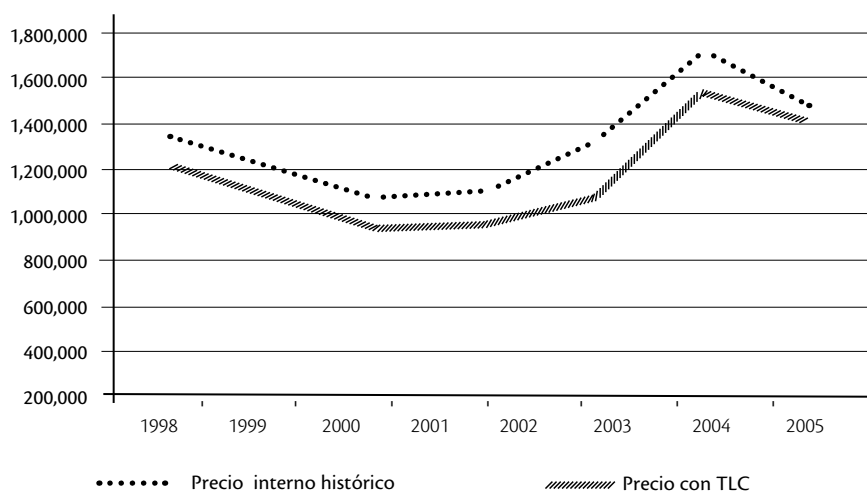
Teniendo en cuenta estas consideraciones, se ha realizado un ejercicio para estimar los efectos de las dos situaciones recién descritas.

Como se mencionó, a corto plazo se presentará un efecto sobre el ingreso de los palmeros colombianos, puesto que el precio interno tendrá que igualarse

⁷ Martínez, Héctor (2003), Incorporación de la Carne de Bovino y sus Derivados en el Sistema Andino de Franjas de Precios. FEDEGAN y Fondo de Estabilización de Precios, Bogotá.

al precio internacional de los sustitutos (aceite de soya y sebos) sin protección arancelaria. Al simular el escenario con base en los datos observados en el pasado, se encuentra que el ingreso unitario de los productores de aceite de palma sobre las ventas internas podría verse reducido a corto plazo aproximadamente en un 11,5%, en términos reales, tanto si se tomara como referencia el periodo 2001-2004 como si se utilizara el periodo 1998-2004 (ver Gráfico 10).

GRÁFICO 10.
Precios interno histórico del aceite crudo de palma y precio esperado con TLC (Pesos de 2005)



Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

Se debe tener en cuenta que una parte importante de la producción nacional se destina a la exportación (directa o indirecta vía los productos derivados), sobre la cual se recibe un precio distinto al interno y que no se verá afectado por el TLC. Así, en el Cuadro 24 se presenta la composición del ingreso del palmero tanto en ausencia del TLC como después del TLC, tomando como referencia los datos observados en el periodo 2001-2004. Como se puede apreciar, el ingreso sobre las ventas internas con TLC sería inferior en un 12% al que se presentaría anualmente en ausencia del Tratado, lo que a su vez ocasionaría una reducción del 9% en el ingreso total, teniendo en cuenta que las ventas internas representan un 70% de la producción nacional, y que el excedente de los productores fuera inferior en un 4% respecto al ingreso total sin TLC.

CUADRO 24.
Impactos a corto plazo del TLC sobre los ingresos del sector productor de aceite de palma en Colombia (Pesos de 2005)

Variable	Ventas internas actuales	Exportaciones actuales	Total
Cantidad actual (ton)	391.500	166.725	558.225
Precio actual al productor (\$/ton)	1.402.247	988.969	1.278.813
Ingreso actual (mill. de pesos)	548.980	164.886	713.865
Precio al productor con TLC (ton)	1.240.572	988.969	1.165.426
Ingreso con tlc (mill. de pesos)	485.684	164.886	650.570
Cambio en ingreso (mill. de pesos)	-63.296	0	-63.296
Cambio en ingreso (%)	-12%	0%	-9%
Cambio en excedente de productores			-28.690
Cambio en excedente de productores (%)			-4%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

Según se anotó, a mediano y largo plazo se deberá ver reflejado el impacto de la disminución del ingreso recibido en el corto plazo por el productor sobre el nivel del área sembrada y, por ende, de la producción. Para estimar estos impactos se ha hecho uso de la función de oferta de largo plazo estimada en el estudio del Ministerio de Agricultura. Como se puede apreciar en el Cuadro 25, la disminución de los ingresos por efectos del TLC llevaría a que la producción de aceite de palma en el país fuera inferior, a largo plazo, en un 11% frente a la que se observaría en ausencia del Tratado durante cada momento del tiempo. Esto a su vez ocasionaría que el valor de la producción fuera inferior, en términos reales, en un -19% al valor sin TLC, y que el excedente de los productores fuera inferior en un -8% respecto al valor de la producción sin TLC. Así mismo, el área cosechada, el empleo y los ingresos laborales serían inferiores en un -19% respecto a los que se registrarían en ausencia del Tratado.

CUADRO 25.
Impactos a largo plazo del TLC sobre el sector productor de aceite de palma en Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Promedio 2001-2004	Promedio 1998-2004
Ingreso sin TLC	\$/T	1,278,813	1,219,521
Ingreso con TLC	\$/T	1,165,426	1,115,396
Cambio en el ingreso	%	-9%	-9%
Cambio en el nivel de producción	Toneladas	-87,611	-79,698
	%	-11%	-10%
Cambio en el valor de la producción	\$Millones	-195,842	-170,184
	%	-19%	-18%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones	-88,771	-77,140
	% Del vp	-8%	-8%
Cambio en el área cosechada	Has.	-62,604	-54,267
	%	-19%	-18%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año	-39,082	-33,878
	%	-19%	-18%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones	-83,207	-72,126
	%	-19%	-18%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

Es importante resaltar que los últimos análisis adelantados por el gremio (Fedepalma) con ocasión del cierre de la negociación del TLC han llegado a conclusiones distintas a las estimadas en este estudio.

Una diferencia entre los dos análisis es que en los cálculos del gremio se considera que no obstante el TLC traerá impactos negativos sobre el precio interno, estos no ocasionarán ningún efecto sobre el área sembrada y, por ende, sobre la producción, dado que por ser éste un cultivo permanente, con inversiones a un plazo considerable, los niveles de área cultivada y producción anuales responden en mayor proporción a factores distintos al precio, como por ejemplo el crédito y los estímulos de orden tributario. Por supuesto, bajo las anteriores circunstancias, el único impacto que tendrá la desgravación será una disminución del ingreso unitario recibido por los agricultores y, por ende, del ingreso total⁸.

Otra de las diferencias que se pueden apreciar entre los dos análisis mencionados es la estimación de la magnitud de la eventual reducción de precios como consecuencia de una desgravación frente a los Estados Unidos. Según las estimaciones del gremio, se ha llegado a la conclusión de que el efecto del TLC bajo distintos escenarios de precios para los próximos 12 años (precios altos, medios y bajos)

⁸ Cabe anotar que en el país no se cuenta con algún otro estudio que estime la función de oferta del aceite de palma involucrando los factores señalados por el gremio, razón por la cual en este trabajo se utiliza la función de oferta del estudio del Ministerio de Agricultura.

podría ser el de una reducción promedio del ingreso anual de los productores por tonelada del orden de un 3%, frente al 9% encontrado en este estudio⁹. Este es el resultado de promediar los efectos que se presentarían en escenarios de precios altos (el cual no ocasionaría disminuciones en el precio), el de precios medios (que ocasionaría una disminución del 1,7%), y el de precios bajos (en el cual se presentaría una caída del 8,7%).

La diferencia entre los cálculos corresponde a la utilización de parámetros y metodología diferentes, pues el gremio tiene en cuenta la última información disponible, en cuanto a la fórmula para calcular los precios internos que se acuerda anualmente con la industria, mientras que los cálculos aquí presentados se basan en la información recopilada para el estudio adelantado por el Ministerio de Agricultura. De igual forma, los cálculos del gremio tienen en cuenta el impacto que traerá la desgravación acordada con los países del Mercosur, los cuales no han sido considerados en este estudio dado que las estimaciones se basan en los datos observados en el pasado.

También es importante destacar que el gremio ve dos buenas perspectivas desde el punto de vista de la apertura del mercado estadounidense por efectos del TLC. En primer lugar, como consecuencia de la consolidación del ATPDEA, para los aceites procesados que incorporan aceites de palma o palmiste, junto con las nuevas normas de etiquetado que incentivan el uso de productos más saludables, se podría generar en un futuro una mayor dinámica de las exportaciones colombianas hacia el mercado estadounidense, y, en segundo término, la posibilidad de exportar a los Estados Unidos biodiesel fabricado a partir de aceite de palma en condiciones de libre acceso constituiría una ventaja frente a terceros países en un mercado deficitario como el estadounidense.

Carne de cerdo

La carne de cerdo quedó sujeta a una desgravación a 5 años en el TLC, partiendo de un arancel base del 30%. Teniendo en cuenta que este es uno de los productos agropecuarios incluidos dentro del sistema de franjas de precios, se esperaría un impacto importante sobre los precios internos por efectos de la desgravación acordada, y por consiguiente sobre la producción y el empleo.

Sin embargo, ya en el estudio adelantado por el Ministerio de Agricultura se había detectado que la protección nominal de este producto era sensiblemente inferior al arancel de NMF que arrojaba el SAFF, seguramente porque la relación de sustitución que existe con las otras carnes (de bovino y de pollo) obliga a mantener un nivel dado de precios relativos, más aún teniendo en cuenta que en el país es bajo el consumo per cápita de carne de cerdo.

⁹ Ver: "La agroindustria de la palma de aceite en el Tratado de Libre Comercio, TLC, Colombia-Estados Unidos", preparado por FEDEPALMA y presentado en el XXXIV Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, 8 de junio de 2006.

Adicionalmente, el gremio productor (Asoporcicultores) ha identificado varios efectos que tendrán lugar sobre esta actividad por efectos del TLC, los cuales involucran aspectos propios de la estructura del sector, por lo que se ha considerado más conveniente hacer mención a tales impactos en lugar de intentar estimar los efectos sobre la producción ante una caída en los precios internos por medio de una elasticidad de oferta, como se ha realizado para el resto de productos analizados en este estudio.

En primer lugar, según las estimaciones del gremio, al cabo de los 5 años del periodo de transición acordado para este producto en el TLC, el precio interno de la carne de cerdo puede bajar aproximadamente en un 10%.

Aunque en principio la anterior disminución debería tener un efecto importante sobre la producción nacional, el gremio también ha estimado que los costos de producción podrían reducirse en un rango de 6% a 8%, por efectos de la desgravación de las materias primas agrícolas utilizadas para la alimentación animal, principalmente el maíz. En estas circunstancias se compensaría gran parte de la reducción en los precios internos.

Consecuentemente, será necesario y conveniente avanzar hacia el proceso de modernización de la actividad porcícola en Colombia, tomando en cuenta los diferentes tipos de producción en el país. El gremio ha clasificado la situación de la producción nacional en dos categorías.

La primera categoría se asimila al sector “informal” del sacrificio, el cual responde aproximadamente por el 43% de la producción total del país. Para el gremio, esta porción del sector no será competitiva ni en 5 ni 10 años, por lo que es muy probable que vaya desmantelándose lentamente en la medida en que se vaya modernizando el sector y vayan cambiando las costumbres del consumo en el país.

Aunque el anterior resultado puede ser consecuencia del desarrollo del sector en su conjunto como actividad competitiva, implica de todas formas un costo económico para el sector agropecuario, tanto en materia de valor de la producción como en mano de obra dedicada al sacrificio informal. Teniendo en cuenta que el empleo total del sector se estima en 90.000 hombres al año, se estima que se perderían aproximadamente 39.000 empleos.

En la segunda categoría se ubica la actividad de sacrificio formal, que responde por el 57% restante de la producción total. Para el gremio, el 28% de las empresas de esta categoría se encuentran ya preparadas para afrontar la competencia, en tanto que para el 72% restante debe ser suficiente los 5 años de plazo de desgravación para adecuar la producción, principalmente mediante empresas asociativas.

No obstante que lo anterior implicará grandes esfuerzos por parte de las empresas —quienes tendrán que invertir en infraestructura, en comercialización

y superar el tema de la cultura— el gremio ve un panorama favorable para que ocurra, y el sector formal pueda así encarar la competencia estadounidense en un plazo razonable sin necesidad de contraerse. Incluso, a pesar de la reducción en la producción que se presentará por los efectos sobre el sector informal, el gremio espera que a medida que aumente la infraestructura de comercialización y los productores se integren, resulte factible que la producción vuelva a incrementarse.

Adicionalmente, la mayor eficiencia en la producción junto al aumento de la competencia por efecto de las importaciones, tendrá efectos positivos sobre el consumidor, lo que podrá aumentar el consumo *per cápita* en el país.

Impactos sobre la economía campesina

El análisis presentado hasta ahora pone de presente una situación preocupante para el sector rural del país, ya que la mayoría de los efectos que traería el TLC afectarían en mayor proporción a la economía agrícola campesina o informal que destina sus producción a la comercialización interna (probablemente la que se dedica a la producción para el autoconsumo no se verá afectada).

En efecto, de acuerdo con Fenalce los impactos sobre el sector productor de maíz se darán principalmente sobre el maíz tradicional, cuyos productores responden por una parte importante del mercado nacional (33% en el último año). Así mismo, se ha previsto que se presentarán fuertes impactos sobre los productores de cebada (actividad que seguramente desaparecerá), trigo y frijol, cultivos que han sido catalogados históricamente como cultivos predominantemente de economía campesina.

Por su parte, Asoporcicultores estima que el sector informal (cerdos de patio) desaparecerá como actividad productiva, la cual aporta actualmente el 43% del sacrificio total en el país.

Se espera también, que el proceso de ajuste al que se verá obligado el sector productor de arroz ante las nuevas condiciones que traerá el TLC, afecte en mayor medida a los productores de arroz secano, cultivo catalogado también como campesino, particularmente el manual, y el cual responde por el 40% de la producción nacional.

Adicionalmente, para algunos productos no existen muchas expectativas de reconversión a corto plazo. En efecto, no obstante que el gobierno ha venido buscando la reconversión de los productores de trigo desde hace más de una década, aún subsiste una producción importante en departamentos como Nariño y Boyacá. Así mismo, según Fedearroz, únicamente en el área de los Llanos existen

posibilidades de reconversión hacia productos como la palma y el caucho, pero no sucede igual con otras áreas como La Mojana y el Casanare en las cuales no vislumbra alternativas de sustitución de producción.

Bajo las anteriores circunstancias, a menos que se tomen las medidas de política necesarias, como los subsidios anunciados en el marco del programa denominado Agro, Ingreso Seguro anunciado por el gobierno, se esperaría que los indicadores de pobreza del sector rural colombiano, que ya se encuentran en niveles críticos, tendieran a aumentar por efectos del TLC.

POSIBLES IMPACTOS SOBRE LOS PRODUCTORES DE BIENES EXPORTABLES

Consideraciones metodológicas

Para abordar el análisis de los posibles impactos que puedan traer las condiciones de acceso otorgadas por los Estados Unidos a las exportaciones colombianas con motivo del TLC, se emplea una aproximación distinta a la utilizada en el caso de los bienes importables. Así mismo, se realizan análisis diferentes según el producto de que se trate.

En primer lugar, se analizan los productos sobre los cuales los Estados Unidos ofrecieron desgravación inmediata, que únicamente corresponden a aquellos que venían siendo beneficiados por el ATPDEA. Dichos productos pueden dividirse a su vez en tres categorías: a) bienes tradicionales de exportación sin restricciones no arancelarias, b) bienes con restricciones no arancelarias (normas técnicas, o sanitarias y fitosanitarias), y c) bienes potenciales de exportación sin restricciones no arancelarias.

Para la primera categoría, aunque la consolidación de las preferencias era importante para el país ya que en su ausencia seguramente se disminuirían los ingresos de los principales productos beneficiados por ellas (tales como flores o cigarrillos), esto no significa que como consecuencia del TLC se generarán aumentos en la producción o el empleo de estos bienes, teniendo en cuenta que desde hace muchos años ya gozaban de idénticas condiciones de acceso.

Dentro de los productos de la segunda categoría se podrían incluir fundamentalmente las frutas y hortalizas, las cuales gozan de ventajas competitivas en Colombia según varios estudios, pero que a pesar de haber gozado de preferencias arancelarias desde hace varios años aún no han podido generar un flujo de exportaciones hacia los Estados Unidos dado que enfrentan restricciones no arancelarias

en ese mercado —restricciones que en varios casos son injustificadas—. Para estos productos, aunque la consolidación *per se* de las preferencias no se traducirá necesariamente en un aumento o en una creación de flujos de comercio, estos últimos podrían incrementarse en caso de que se lograran eliminar las restricciones no arancelarias injustificadas y/o cumplir con aquellas otras que si están fundamentadas y se pudieran superar las barreras técnicas y de comercialización de orden interno en Colombia que se han comentado a lo largo de este estudio.

En la última categoría se pueden ubicar fundamentalmente los combustibles producidos a partir de materias primas agrícolas, tales como el etanol o el biodiesel, los cuales, a pesar de haber gozado desde hace muchos años de libre acceso al mercado estadounidense, no registran flujos de comercio debido a que no se producían anteriormente en el país. En este caso, ante un escenario futuro de producción de este tipo de bienes, la consolidación de las preferencias puede significar una mejora importante en el ingreso de los productores agrícolas involucrados en estas actividades. Entre este tipo de bienes se analiza la situación del etanol producido a partir de azúcar, por ser el de mayor potencial a corto plazo y, por ende, el que cuenta con mayor información disponible respecto a sus perspectivas.

En segundo lugar, otro grupo de productos está constituido por el resto de bienes en los que Colombia dispone de capacidad actual o potencial de exportación y que quedaron sujetos a un plazo de desgravación por parte de los Estados Unidos o al otorgamiento de contingentes. Dentro de este grupo se incluye al azúcar, el tabaco, los lácteos y la carne de bovino. Sobre estos productos puede entonces preverse, con excepción de la carne de bovino, un efecto de corto plazo generado por el volumen de los contingentes otorgados, mientras que a largo plazo los efectos dependerán de la capacidad exportadora de cada sector, con dos salvedades: a) en el caso del azúcar, en el cual los efectos sólo provendrán del contingente otorgado, pues el producto quedó excluido del programa de desgravación, y b) en el caso de la carne de bovino, producto en el que a pesar de que se le otorgó un contingente, los efectos se presentarán más que todo a largo plazo y dependerán de la solución de los problemas sanitarios y fitosanitarios, así como de la capacidad exportadora que se logre.

A continuación se presentan los análisis realizados para cada producto o grupos de productos.

ATPDEA: Productos sin restricciones

Desde el punto de vista del arancel de aduanas, el ámbito agropecuario de los Estados Unidos está constituido por 1.817 subpartidas arancelarias a 8 dígitos, de

las cuales 388 (el 21%) gozan de arancel de NMF igual a cero, y 1.197 han recibido preferencias arancelarias en virtud del ATPDEA (el 66%).

No obstante que la cobertura del programa es bastante amplia en términos de subpartidas arancelarias, el ámbito de los productos agropecuarios que ha aprovechado estas preferencias es bastante concentrado. En efecto, las flores, con el 80%, y el azúcar¹⁰ y los cigarrillos, cada uno con el 6%, han respondido por el 92% de las exportaciones colombianas dentro del programa durante el periodo 2001-2004. Otros grupos de productos en los que se han registrado flujos importantes de exportaciones han sido los confites y chocolates, y las hortalizas y frutas, con el 3% cada uno.

Ahora bien, el arancel de NMF que cobran los Estados Unidos sobre estos productos es relativamente bajo, por lo que las preferencias no son muy altas en términos porcentuales.

Como se puede apreciar en el Cuadro 26, para las flores el beneficio arancelario asciende a un 6% del valor exportado, para cigarrillos al 11% y para el azúcar al 4%. En promedio, los productos que han usufructuado las preferencias tienen un beneficio del orden del 6% del valor exportado, es decir, US\$43,7 millones, lo que equivale aproximadamente a \$113 mil millones, a la tasa de cambio promedio del periodo 2001-2004.

CUADRO 26.
Exportaciones de los productos beneficiados por ATPDEA y beneficio arancelario (promedio anual 2001-2004)

Producto	Comercio (miles us\$ fob) /1	Beneficio arancelario (miles us\$ fob)	Beneficio arancelario (%)
Flores	538.388	34.016	6%
Cigarrillos	38.586	4.277	11%
Azúcar /2	38.474	1.635	4%
Confitería y Chocolatería	20.836	1.113	5%
Hortalizas, Frutas y Especies	19.628	1.464	7%
Otros Productos	20.995	1.238	6%
Total	676.907	43.743	6%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. (CD).

1/ Corresponde al valor FOB de las importaciones de los EE.UU. originarias de Colombia según fuente USDA, salvo en flores, para las cuales se tomó el valor de las exportaciones de Colombia a los EE.UU. según fuente DIAN.

2/ Corresponde al azúcar que entra por la cuota consolidada ante la OMC.

¹⁰ Cabe señalar que únicamente el azúcar que entra por la cuota consolidada ante la OMC (25.000 toneladas) está incluido en las preferencias.

Un sector donde las preferencias sí tienen un peso importante es el de los biocombustibles, y aunque actualmente no se registran exportaciones colombianas hacia los Estados Unidos, con la consolidación de las preferencias se pueden crear unas oportunidades importantes para las ventas externas de estos productos. En la siguiente sección se analiza el caso del etanol producido a partir de la caña de azúcar, por ser el que cuenta con mayor información disponible respecto a sus perspectivas. No obstante, las perspectivas en el país en esta materia involucran otros cultivos a partir de los cuales se producirían los biocombustibles, como la caña panelera, la yuca y eventualmente el maíz en lo que respecta al etanol, y la palma de aceite para el biodiesel, por lo que los beneficios del TLC sobre este sector pueden ser mayores a los estimados en este trabajo de concretarse tales perspectivas.

Azúcar y etanol

El azúcar es uno de los principales productos de exportación del sector agropecuario, y el que contaba con las mayores posibilidades a corto plazo de aumentar sus exportaciones hacia el mercado estadounidense, lo que generaría un impacto considerable en el ingreso de los exportadores teniendo en cuenta el alto diferencial existente entre el precio de importación de los Estados Unidos y el precio internacional.

No obstante, como era previsible dados los precedentes de otras negociaciones, los Estados Unidos excluyeron de la desgravación este producto (junto a otros más que lo utilizan como principal materia prima), y otorgaron un contingente libre de aranceles de 50.000 toneladas que crece a una tasa anual simple del 1,5%. Aunque este contingente representa un aumento importante frente a la cuota actual que se puede exportar (equivalente a 25.000 toneladas), es una proporción muy baja de la capacidad exportadora del país, dado que en el año 2005 se exportaron 1.179.642 toneladas de azúcar en equivalente crudo. Adicionalmente, dicha cuota no es exclusivamente para el azúcar, sino aplicable también a un conjunto de productos con alto contenido de azúcar (chocolates, confites, etc.).

Lo anterior significa que los impactos sobre el sector productor azucarero sólo corresponderán a aquellos derivados de la porción del contingente que se le asigne al azúcar.

Teniendo en cuenta que la cuota no representa un volumen considerable respecto a la producción actual y que el espacio para aumentar las siembras de caña de azúcar en el país es mínimo, los exportadores de azúcar sustituirán ventas que realizan a otros países al precio internacional, por ventas dirigidas hacia los Estados Unidos en una cuantía igual al volumen del contingente que se les asigne, recibiendo por tales ventas el precio de importación estadounidense, que

es considerablemente mayor al precio mundial. Por consiguiente, en este sector habrá únicamente un efecto económico en términos de un mayor valor de la producción frente a la situación actual, pero no se presentará expansión alguna en el área sembrada, la producción o la mano de obra utilizada.

En lo que respecta al etanol, el sector productor azucarero viene desarrollando desde hace tiempo distintos proyectos de producción de alcohol carburante, los cuales iniciaron actividades desde el año pasado. Uno de los principales beneficios de estos proyectos es mejorar el ingreso medio del productor azucarero, pues gracias a ellos podrán reducirse las exportaciones de azúcar que actualmente se realizan a precio internacional, para utilizarlas en la producción de alcohol carburante, recibiendo un precio superior y con mayor rentabilidad¹¹.

La capacidad de producción de etanol estimada por Asocaña supera la demanda interna proyectada, por lo que dependiendo de la situación de precios relativos se generaría anualmente un excedente que tendría que ser exportado. En estas circunstancias, la consolidación de las preferencias gracias al TLC permitiría que dichos excedentes se destinen hacia el mercado estadounidense aprovechando la preferencia arancelaria otorgada, mejorándose así el ingreso esperado de los agricultores, que en cualquier otro escenario tendrían que exportar el etanol al precio internacional (o exportar azúcar en caso de que sea más ventajoso). Así, el efecto del TLC sobre el ingreso del azucarero vía las exportaciones de etanol podría ser relativamente similar al impacto que tiene el aumento en la cuota azucarera, a saber: se podrían sustituir exportaciones al resto del mundo por exportaciones hacia los Estados Unidos recibiendo un ingreso promedio mayor.

En el presente estudio se ha calculado el efecto sobre el valor de la producción que podría tener el aumento de la cuota de exportación de azúcar hacia los Estados Unidos, así como la posibilidad de exportar etanol ganándose una preferencia arancelaria.

Tal estimación se realiza a partir de los valores promedio de las ventas de azúcar de Colombia desagregadas por destino (mercado interno, mercado mundial, CAN y cuota Estados Unidos) durante el periodo 2001-2005. Los volúmenes están expresados en toneladas métricas valor crudo y los precios y el ingreso se expresan en pesos constantes de 2005. Esta situación actual se modifica suponiendo que durante el periodo mencionado se hubieran producido los volúmenes de etanol proyectados por el gremio para el periodo 2007-2011. En este caso, se supone que el azúcar utilizado en la producción de etanol sustituye las exportaciones hacia el resto del mundo.

El ejercicio consiste en comparar el ingreso en ausencia del TLC, con base en los volúmenes de azúcar que se permiten exportar actualmente hacia los Estados

¹¹ Este fenómeno se presentará siempre que el precio de exportación del etanol sea superior al precio internacional del azúcar. En caso contrario se exportará azúcar en lugar de etanol

Unidos y suponiendo que únicamente se produciría etanol para satisfacer la demanda interna puesto que saldría más ventajoso exportar azúcar, con el ingreso esperado por efectos del TLC, aumentando los volúmenes de azúcar exportados hacia los Estados Unidos en la magnitud de la cuota otorgada (para lo cual se utiliza el volumen promedio que se podría exportar durante los primeros 5 años del Tratado), la cual sustituiría exportaciones hacia el resto del mundo, y suponiendo que se generarían exportaciones de etanol hacia los Estados Unidos por un volumen equivalente al estimado por el gremio como posible excedente en la producción de este bien, recibiendo por tales ventas un promedio entre el precio interno de los Estados Unidos y el precio al que exportan los países centroamericanos, descontando los gastos de transporte desde Colombia.

Teniendo en cuenta que la cuota no corresponde exclusivamente al azúcar sino que es extensiva a un conjunto apreciable de productos con alto contenido de azúcar, la cadena tendrá que definir una forma de distribución de dicha cuota entre los distintos productos. Para el presente ejercicio se supone que dicha distribución se hiciera con base en el valor de las importaciones estadounidenses desde Colombia por cada una de las subpartidas incluidas en la cuota durante el periodo 2001-2005. A partir de este supuesto, la cuota que se asignaría al azúcar (partidas arancelarias 17.01 y 17.02) ascendería al 72% del total, es decir, a 36.000 toneladas. Dicho volumen, de acuerdo con lo pactado, se incrementaría anualmente a una tasa anual simple del 1,5%, lo que significaría una cuota promedio anual de 37.080 toneladas de azúcar durante los primeros 5 años del Tratado¹².

Como puede apreciarse en el Cuadro 27, el aumento de la cuota azucarera, en conjunto con los mayores ingresos recibidos ante la posibilidad de exportar etanol a los Estados Unidos, generaría un incremento anual de \$ 29 mil millones en ingresos anuales de los productores, lo que representa un incremento de 1,37% respecto al ingreso en ausencia del TLC.

Cabe señalar que no obstante que el TLC no generará aumentos en el área sembrada ni en la cantidad de mano de obra requerida en la actividad, el aumento en el ingreso puede traducirse en una mayor remuneración para los trabajadores del sector.

¹² La valoración de la cuota se realizó a partir de volúmenes y precios de azúcar crudo, dado que la cuota se otorgó en términos de dicho producto,

CUADRO 27.

Impactos a corto plazo del TLC sobre los ingresos del sector productor de azúcar y etanol en Colombia (en pesos del año 2005)

Variable	Ventas internas azúcar	Exportaciones de azúcar			Etanol (en equiv az.)		Total en equiv. Azúcar
		Cuota EE.UU.	Can	Mercado mundial	Ventas internas	Expor -taciones	
Cantidad sin TLC (t.M.V.C)	1.410.247	20.708	340.198	80.963	709.813	0	2.561.928
Precio sin TLC (\$/t)	993.767	1.180.959	517.591	509.184	706.668	376.766	837.190
Ingreso sin TLC (mill. de pesos)	1.401.456	24.455	176.083	41.225	501.602	0	2.144.822
Cambio en cantidades por tlc (t.M.V.C)	0	37.080	-153.288	-80.963	0	197.171	0
Cantidad con TLC (t.M.V.C)	1.410.247	57.788	186.910	0	709.813	197.171	2.561.928
Precio con TLC (\$/t)	993.767	1.180.959	517.591	509.184	706.668	538.152	848.640
Ingreso con TLC (mill. de pesos)	1.401.456	68.245	96.743	0	501.602	106.108	2.174.154
Cambio en ingreso (mill. de pesos)	0	43.790	-79.341	-41.225	0	106.108	29.332
Cambio en ingreso (%)							1,37%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico. Todos los volúmenes se expresan en toneladas de azúcar crudo. Para etanol se supone un factor de conversión 1,56 toneladas por cada mil litros.

Tabaco

El tabaco es otro de los productos de exportación del sector agropecuario con una capacidad importante, tanto actual como potencial, para aumentar sus flujos de exportación hacia el mercado estadounidense, lo que podría generar, al igual que en el caso del azúcar, un impacto considerable en el ingreso de los productores, teniendo en cuenta el alto diferencial existente entre el precio de importación de los Estados Unidos y el precio que se recibe en otros destinos.

Como era de esperarse, las posibilidades de aumentar las exportaciones a corto plazo en virtud del TLC quedaron limitadas a la cuota otorgada por los Estados Unidos, dado el elevado arancel de los Estados Unidos (350%) que hace prácticamente inviable realizar exportaciones durante la mayor parte del periodo de desgravación.

Por la anterior razón el gobierno colombiano, a petición del gremio productor, insistió en la negociación en conseguir un contingente significativo, equivalente a 30.000 toneladas en la solicitud inicial, pues se conocía la limitación del arancel extracuota. Sin embargo, al final de la misma únicamente se consiguió una cuota de 4.000 toneladas, con un crecimiento anual compuesto del 5%.

No obstante que la cuota conseguida es sensiblemente inferior a la solicitada, representa un acceso importante si se compara con las exportaciones actuales del país, pues las 4.000 toneladas representan un 80% del volumen total exportado por el país anualmente en los últimos 5 años.

En este caso, a diferencia de lo señalado en el caso del azúcar, resulta probable que el aumento de las exportaciones provenga de nueva producción, y genere una expansión en el área sembrada y en el empleo.

Como puede apreciarse en el Cuadro 28, la cuota tabacalera generaría un incremento anual de \$ 41 mil millones en los ingresos recibidos por exportaciones, lo que representa un incremento del 19% respecto al ingreso actual. Así mismo, el área sembrada, el empleo y los ingresos laborales se incrementarían en un 15%.

CUADRO 28.
Impactos a corto plazo del TLC sobre el sector productor de tabaco en Colombia
(Pesos de 2005)

Variable	Ventas internas actuales	Exportaciones actuales	Cuota EE.UU.	Total
Cantidad sin TLC (t.m)	26.282	4.948	0	31.230
Precio sin TLC (\$/t)	6.885.145	6.885.145	0	6.885.145
Ingreso sin tlc (mill. de pesos)	180.957	34.065	0	215.022
Cambio en cantidades por TLC (t.m)	0	0	4.642	4.642
Precio con TLC (\$/t)	6.885.145	6.885.145	8.790.440	7.131.678
Cantidad con TLC (t.M)	26.282	4.948	4.642	35.871
Ingreso con TLC (mill. de pesos)	180.957	34.065	40.801	255.823
Cambio en ingreso (mill. de pesos)	0	0	40.801	40.801
Cambio en ingreso (%)				18,98%
Efectos sobre área y empleo				
Área sembrada actual (has.)				15.410
Área sembrada con TLC (has.)				17.701
Cambio en área (has)				2.290
Cambio en área (%)				14,86%
Empleo actual (hombres/año)				16.034
Empleo con TLC (hombres/año)				18.417
Cambio en empleo (hombres/año)				2.383
Cambio en empleo (%)				14,86%
Ingresos laborales actuales (mill. de \$)				34.136
Ingresos laborales con TLC (mill. de \$)				39.210
Cambio en ingresos lab. (Mill. de \$)				5.074
Cambio en ingresos lab. (%)				14,86%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Lácteos

La negociación del sector lácteo se adelantó de manera autocontenida, otorgándose ambos países (Colombia y los Estados Unidos) contingentes de igual volumen agregado en términos de toneladas y los mismos plazos de desgravación. Tanto Analac como el negociador de la cadena por parte del sector privado colombiano consideran que a largo plazo este sector resultará ganador de la negociación, pues aunque los dos países alcanzarán la situación de libre comercio al mismo tiempo, la diferencia en el tamaño de los mercados generará a Colombia las mayores posibilidades de aumentar sus exportaciones en volúmenes significativamente más elevados respecto del crecimiento que podrían registrar las ventas externas de los Estados Unidos a Colombia.

En lo que respecta a los efectos a corto plazo sobre la producción de leche, los anteriores actores consideran que es muy probable que no se presenten impactos sobre los precios al productor y tampoco sobre la producción, pues los contingentes otorgados para los productos agroindustriales requieren la utilización sólo de volúmenes marginales de leche líquida frente a la producción total del país. En estas circunstancias, los efectos a corto plazo se concentrarán en los productos agroindustriales de la cadena láctea, tales como mantequilla, quesos, helados y bebidas lácteas, los que seguramente registrarán aumentos importantes en sus exportaciones y, por ende, en sus ingresos.

CUADRO 29.
Contingentes otorgados a Colombia por parte de los EE. UU. En el sector lácteo

Producto	Exportaciones a los EE.UU. (Promedio 2001-2004)		Contingentes otorgados por los EE.UU.	
	Toneladas	Valor FOB (miles us\$)	Toneladas	Valor FOB (miles us\$)
Leche líquida	0	0	100	109
Mantequilla	5	8	2.000	3.483
Queso	45	119	4.600	17.194
Helados	0	0	300	898
Otros productos lácteos	88	201	2.000	4.046
Total	138	328	9.000	25.731

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

Tal como se puede leer en el Cuadro 29, los contingentes otorgados a los productos de este sector representan un aumento importante respecto a las muy escasas exportaciones actuales a los Estados Unidos. En total, con base en los datos observados durante el periodo 2001-2004 y bajo el supuesto de que las exportaciones de productos lácteos efectuadas a los Estados Unidos fueran, durante el periodo de transición, anualmente equivalentes a los contingentes base otorgados, ellas alcanzarían un valor aproximado de US\$26 millones al año.

En conclusión, aunque a corto plazo no es probable que se presenten efectos sobre el sector productor de leche en el país (en términos de producción, empleo o ingresos), a largo plazo existe un potencial importante para mejorar los ingresos de los productores y aumentar la producción, teniendo en cuenta el tamaño del mercado estadounidense, el cual llegará a estar libre de aranceles dentro de 11 años para algunos productos y dentro de 15 a partir del año 2003 para el resto.

El aprovechamiento de estos posibles beneficios dependerá de la capacidad productiva que logre desarrollar el país en esta cadena. Cabe señalar que según el documento “Apuesta exportadora agropecuaria”, del Ministerio de Agricultura, la meta para el sector es aumentar la producción de leche en un 38% durante los próximos 10 años.

Productos con restricciones sanitarias: carne de bovino y hortofrutícolas

La carne de bovino y las frutas y hortalizas son dos sectores en donde el país tiene esperanzas de aumentar los flujos de exportación hacia los Estados Unidos gracias a lo negociado en el TLC.

En efecto, para la carne se acordó una desgravación a 10 años, partiendo de una tasa base del 26%, con un contingente residual de 5.000 toneladas libre de aranceles. Por su parte, las frutas y hortalizas, al estar vinculadas al ATPDEA, quedaron sujetas a desgravación inmediata.

Como es conocido, el potencial aumento de las exportaciones de estos sectores depende en gran medida de dos factores: 1) la eliminación de las restricciones sanitarias y fitosanitarias justificadas e injustificadas que afectan a estos productos en el mercado estadounidense, y 2) la solución de los problemas internos que permitan ajustar la producción a los estándares internacionales requeridos.

Respecto al primer factor, de acuerdo con lo analizado en el tercer capítulo, el TLC no garantiza que se eliminarán efectivamente las restricciones no arancelarias del mercado estadounidense.

En lo que concierne al segundo factor, éste dependerá de que se concreten las acciones que tienen que adelantar en conjunto el sector privado y el sector

público. En cualquier caso, es poco probable que se consigan resultados positivos a corto plazo.

Así, entonces, el impacto del TLC sobre estos sectores sólo sería a mediano y largo plazo, y la magnitud del mismo es una incógnita, pues, de una parte, es casi imposible predecir cuál será el verdadero resultado de lo acordado en materia sanitaria y fitosanitaria, ya que dependerá enteramente de la voluntad de los Estados Unidos, y, de otra, también resulta muy complejo adivinar el éxito de los programas que se emprendan para ajustar los productos a los estándares sanitarios y demás normas internacionales, así como para incrementar el hato ganadero.

Ante la incertidumbre respecto de la magnitud de la eventual expansión que pudieran tener las exportaciones agropecuarias colombianas por efectos del TLC a mediano y largo plazo, en la última sección de este capítulo se ha optado por estimar el valor en el que tendrían que aumentar las ventas externas a fin de compensar las pérdidas que se generarían para el país una vez se agregan los impactos sobre los productos importables, los consumidores y los contribuyentes, aproximación que fue igualmente utilizada en el estudio del Ministerio de Agricultura al que se ha venido haciendo referencia.

POSIBLES IMPACTOS SOBRE LOS CONSUMIDORES DE ALIMENTOS

Consideraciones metodológicas

Como se mencionó en la parte introductoria de este capítulo, el TLC puede traer efectos sobre los consumidores colombianos de alimentos, dado el cambio en los precios relativos de los distintos productos alimenticios.

En efecto, de acuerdo con lo analizado en las secciones anteriores, a corto plazo se esperaría que el TLC llevará a una disminución en los precios internos de los productos agropecuarios que compiten con importaciones originarias de los Estados Unidos, como maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, soya, trigo, fríjol y aceite de palma, mientras que a largo plazo se prevería también una reducción en los precios del arroz y de la carne de pollo. Así, se esperaría que los menores precios de los productos agropecuarios se trasladaran hacia los precios al consumidor de los bienes finales de cada cadena productiva, generándose así un efecto positivo para el consumidor.

Cabe anotar que según lo analizado en este capítulo, no deberían esperarse movimientos al alza sobre los precios de venta en el mercado interno de aquellos productos con posibilidades de aumentar sus exportaciones en el corto plazo

(azúcar, tabaco, lácteos), por cuanto para tales bienes existe una clara segmentación entre el mercado interno y externo.

De acuerdo con las conclusiones del estudio preparatorio para el TLC adelantado por el Ministerio de Agricultura, en la mayoría de cadenas productivas agropecuarias del país se producen rupturas en la transmisión de precios entre algunos eslabones, lo que significa que no necesariamente una variación en los precios de las materias primas se trasladaría en igual magnitud a los precios al consumidor final¹³.

Cabe anotar que los resultados encontrados en el estudio mencionado se basan en las relaciones de precios observadas en el pasado, las cuales obviamente pueden cambiar ante un escenario de libre comercio con los Estados Unidos. Sin embargo, no sería probable que tales relaciones se modifiquen sustancialmente a corto plazo. Ante estas circunstancias, para estimar los efectos en los precios al consumidor final por la reducción de los precios de los productos agropecuarios importables, se ha decidido adoptar dos hipótesis sobre el grado de transmisión a los precios de los consumidores finales, a saber:

- a) **Corto Plazo=Transmisión del 50%**. El mercado transmite a los consumidores finales solamente la mitad de la rebaja en los precios de los insumos de origen agropecuario. Esto implica que el cambio porcentual en el precio al consumidor del producto elaborado es igual al cambio porcentual en el precio del producto primario multiplicado por la participación de éste en los costos de producción agroindustriales, y este resultado a su vez se multiplica por 50%.
- b) **Corto plazo=Transmisión completa**. Teniendo en cuenta que a largo plazo todos los productos agropecuarios enfrentarán un escenario de libre comercio, es posible que el mercado transmita totalmente a los consumidores finales las rebajas en los precios de los productos agropecuarios primarios, salvo la parte que se filtra para mantener constante un margen porcentual de distribución mayorista-detallista.

Así, para cada una de los escenarios planteados, el beneficio para los consumidores se estima como la disminución en el gasto promedio de los hogares destinado a alimentos y bebidas derivada de los menores precios de los bienes finales de consumo, manteniendo su utilidad constante, lo que se conoce en la teoría como “variación compensatoria”, que equivale al cambio en el excedente de los consumidores.

¹³ Garay, Luis Jorge (Director) (2005), op.cit., pág. 494.

Para tal fin, se hace uso de la misma metodología desarrollada en el estudio adelantado por el Ministerio de Agricultura mencionado, la cual consiste en:

- i. Identificar los productos finales de la canasta de los consumidores cuyos precios pueden ser afectados por los cambios en los precios de los productos primarios.
- ii. Calcular los cambios en los precios al consumidor al multiplicar la variación en el precio de la materia prima respectiva por su participación dentro del precio del bien final, es decir, por el coeficiente insumo-producto.
- iii. Traducir los cambios obtenidos en los precios al consumidor a nivel de productos específicos a cambios en los índices de precios de los subgrupos de alimentos (pan y cereales, carnes, etc.), utilizando como ponderadores los coeficientes de participación en la canasta del Índice de Precios al Consumidor-IPC.
- iv. Introducir los cambios en dicho índice de precios de cada subgrupo de alimentos en la función de gasto de alimentos con utilidad constante, estimada en el citado estudio.

Adicional a la sensibilidad en materia de transmisión de precios, los escenarios de beneficios al consumidor a corto y a largo plazo se diferencian por cuanto en este último se tienen en cuenta también los cambios en los precios del arroz y de la carne de pollo. Así mismo, el escenario a largo plazo se calcula con base en los dos estimativos considerados en el caso de carne de pollo, el primero de los cuales supone una caída de 30% en el precio promedio de la carne de pollo, y el segundo una de 35%.

Resultados

En los Cuadros 30 y 31 se incluyen las estimaciones respecto a los cambios sobre los precios de los bienes finales bajo los dos escenarios de temporalidad.

CUADRO 30.
Cambios en los precios de los bienes de consumo final a corto plazo

Artículos del IPC	Producto primario	Cambio en el precio del prod. Primario	Coef. Insumo -producto	Cambio en el precio del producto final (transm = 50%)
Harina de maíz y otras harinas	Maíz blanco	-26%	56%	-7%
Pastas secas	Trigo	-11%	33%	-2%
Cereales preparados	Maíz amarillo	-26%	8%	-1%
Cereales para sopa	Maíz blanco	-26%	56%	-7%
Pan	Trigo	-11%	33%	-2%
Otros productos de panadería	Trigo	-11%	33%	-2%
Frijol	Frijol	-15%	100%	-8%
Carne de cerdo	Maíz amarillo	-26%	27%	-4%
	Soya	-12%	12%	
Carne de pollo	Maíz amarillo	-26%	27%	-4%
	Soya	-12%	12%	
Huevos	Maíz amarillo	-26%	27%	-4%
	Soya	-12%	12%	
Aceites	Soya	-12%	10%	-3%
	Ac. crudo de palma	-12%	39%	
Grasas (margarina)	Soya	-12%	9%	-2%
	Ac. crudo de palma	-12%	34%	

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

CUADRO 31.
Cambios en los precios de los bienes de consumo final a largo plazo

Artículos del IPC	Producto primario	Cambio en el precio del prod. Primario	Coef. Insumo -producto	Cambio en el precio del producto final (transm = 100%)
Arroz blanco	Arroz paddy verde	-13%	71%	-9%
Harina de maíz y otras harinas	Maíz blanco	-26%	56%	-15%
Pastas secas	Trigo	-11%	33%	-4%
Cereales preparados	Maíz amarillo	-26%	8%	-3%
	Arroz paddy verde	-13%	3%	
Cereales para sopa	Maíz blanco	-26%	56%	-15%
Pan	Trigo	-11%	33%	-4%
Otros productos de panadería	Trigo	-11%	33%	-4%
Frijol	Frijol	-15%	100%	-15%
Carne de cerdo	Maíz amarillo	-26%	27%	-8%
	Soya	-12%	12%	
Carne de pollo: escenario 1	Carne de pollo	-30%	100%	-30%
Carne de pollo: escenario 2	Carne de pollo	-35%	100%	-35%
Huevos	Maíz amarillo	-26%	27%	-8%
	Soya	-12%	12%	
Aceites	Soya	-12%	10%	-6%
	Ac. Crudo de palma	-12%	39%	
Grasas (margarina)	Soya	-12%	9%	-5%
	Ac. Crudo de palma	-12%	34%	

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico.

Los efectos presentados en los anteriores cuadros se trasladan a los índices de precios de cada subgrupo del consumo de alimentos, en consideración de la participación de cada producto afectado en su respectivo grupo. En los Cuadros 32 y 33 se incluyen las variaciones obtenidas sobre los índices de precios de cada subgrupo.

CUADRO 32.
Cambios en los precios de los subgrupos de consumo a corto plazo

Subgrupo	Artículos del IPC afectados	Cambio en el precio del producto final	Ponderación en el IPC de cada subgrupo	Cambio en el precio del subgrupo
1. Pan y Cereales	Harina de maíz y otras harinas	-7%	4%	
	Pastas secas	-2%	5%	
	Cereales preparados	-1%	2%	
	Cereales para sopa	-7%	5%	
	Pan	-2%	32%	
	Otros prod. de panad.	-2%	19%	
	TOTAL			-1.7%
2. Frutas, verduras, patatas, etc.	Frijol	-8%	8%	
	TOTAL			-0.6%
3. Carnes	Carne de cerdo	-4%	4%	
	Carne de pollo	-4%	23%	
	TOTAL			-1.2%
4. Leche, queso y huevos	Huevos	-4%	20%	
	TOTAL			-0.8%
5. Aceites y mantecas	Aceites	-3%	78%	
	Grasas (margarina)	-2%	22%	
	TOTAL			-2.8%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

CUADRO 33.
Cambios en los precios de los subgrupos de consumo a largo plazo

SUBGRUPO	Artículos del IPC afectados	Cambio en el precio del producto final	Ponderación en el IPC de cada subgrupo	Cambio en el precio del subgrupo
1. Pan y Cereales	Arroz blanco	-9%	32%	
	Harina de maíz y otras harinas	-15%	4%	
	Pastas secas	-4%	5%	
	Cereales preparados	-3%	2%	
	Cereales para sopa	-15%	5%	
	Pan	-4%	32%	
	Otros prod. de panad.	-4%	19%	
	TOTAL			-6.4%
2. Frutas, verduras, patatas, etc.	Frijol	-15%	8%	
	TOTAL			-1.2%
3. Carnes: Escenario 1	Carne de cerdo	-8%	4%	
	Carne de pollo	-30%	23%	
	TOTAL			-7.4%
3. Carnes: Escenario 2	Carne de cerdo	-8%	4%	
	Carne de pollo	-35%	23%	
	TOTAL			-8.5%
4. Leche, queso y huevos	Huevos	-8%	20%	
	TOTAL			-1.7%
5. Aceites y mantecas	Aceites	-6%	78%	
	Grasas (margarina)	-5%	22%	
	TOTAL			-5.6%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico.

Como se mencionó, al introducir los cambios en los índices de precios de cada subgrupo de alimentos en la función de gasto, se puede estimar el beneficio para los consumidores, el cual se presenta en el Cuadro 34, para cada uno de los escenarios planteados.

CUADRO 34.
Cambio en el gasto de los consumidores colombianos
(En pesos del año 2005)

Escenario	Gasto actual (mill. \$)	Cambio % en gasto	Gasto con TLC (mill. \$)	Cambio en gasto (mill. \$)
Corto Plazo		-0,62%	53.518.515	-333.935
Largo Plazo: Escenario 1 Carne de Pollo	53.852.450	-1,44%	53.076.297	-776.154
Largo Plazo: Escenario 2 Carne de Pollo		-1,44%	53.076.300	-776.150

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD). El Escenario 1 supone una caída en el precio de la carne de pollo del 30%, mientras que el Escenario 2 supone una disminución de 35%.

Como se puede apreciar, en el escenario a corto plazo la reducción de precios equivaldría a un ahorro de un 0,62% en el gasto de los consumidores, equivalente a \$334 mil millones al año (en pesos de 2005). Por su parte, en los escenarios a largo plazo el cambio sería de 1,44%, equivalente a \$776 mil millones al año (en pesos de 2005).

PÉRDIDA DE ARANCELES

Como se señaló en el tercer capítulo, el 94,5% de las importaciones actuales e Colombia originarias de los Estados Unidos estarán libres de arancel desde el primer año del Tratado, bien sea porque se ofrecieron en canasta A o porque quedaron incluidas en los contingentes del Tratado. Dicho porcentaje asciende al 99,5% si se consideran las importaciones sujetas a plazos de desgravación de 3 y 5 años.

En este sentido, el país tendría un costo fiscal considerable, pues dejaría de recaudar prácticamente el 100% de los aranceles que actualmente recauda sobre las importaciones originarias de los Estados Unidos.

De acuerdo con las importaciones y los aranceles observados durante el periodo 2001-2005, el costo fiscal ascendería a un valor anual cercano a los US\$119

millones. Dicho costo, expresado en pesos del 2005, equivale a un valor anual del orden de los \$338 mil millones¹⁴. Es preciso señalar que este estimativo no incluye la pérdida de ingresos fiscales que puede generarse por efecto de la desviación de comercio que puede ocurrir.

BALANCE DE BENEFICIOS Y COSTOS SOCIALES

Escenario base

Como se comentó en la introducción de este capítulo, uno de los objetivos principales de este estudio es estimar, de forma aproximada, el posible balance neto de la negociación para el sector agropecuario en términos de producción y empleo, tanto a corto como a largo plazo, a fin de conocer si las pérdidas previstas para el sector de bienes que compiten con importaciones estadounidenses pueden llegar a ser compensadas, e incluso sobrepasadas, por las ganancias que podrían presentarse en el sector de bienes de exportación a ese mercado.

De acuerdo con lo analizado en la primera sección, no es claro que el sector agropecuario, como actividad productora, haya resultado ganador neto en la negociación, como era uno de los objetivos principales del país. En primer lugar, es posible afirmar que a *corto plazo* (primeros seis años del Tratado) son mayores las pérdidas sociales, vía cambios en el excedente del productor e ingresos laborales, derivadas de la contracción en los bienes que compiten con importaciones (maíz, sorgo, soya, frijón, trigo y aceite de palma¹⁵) que las ganancias sociales por la expansión de los bienes de exportación (azúcar y tabaco). En el Cuadro 35 se resumen los posibles impactos del TLC a corto plazo sobre los productos analizados (tomando como referencia el periodo 2001-2005).

¹⁴ En el Anexo Estadístico se puede encontrar el procedimiento de cálculo del costo fiscal estimado.

¹⁵ También se presentarían pérdidas en cebada y en la producción informal carne de cerdo, las cuales no ha sido posible valorarlas debido a falta de información precisa sobre estas actividades.

CUADRO 35.
Beneficios y costos a corto plazo del TLC para los productos del sector agropecuario

Variables	Unidades	Alternativas en Maíz y Sorgo ¹	
		Escenario 1	Escenario 2
Productos que compiten con importaciones²			
Cambio en el valor de la producción	\$Millones %	-573.041 -26%	-524.307 -24%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones % del VP	-316.333 -15%	-286.037 -13%
Cambio en el área cosechada	Has. %	-202.888 -17%	-177.325 -15%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año %	-33.078 -15%	-28.840 -13%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones %	-70.423 -15%	-61.401 -13%
Productos de exportación³			
Cambio en el valor de la producción	\$Millones %	70.133 3%	
Cambio en el excedente de los productores ⁴	\$Millones % del VP	28.053 1%	
Cambio en el área cosechada	Has. %	2.290 1%	
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año %	2.383 3%	
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones %	5.074 3%	
Balance ⁵			
Cambio en el valor de la producción	\$Millones %	-502.907 -11%	-454.174 -10%
Cambio en el excedente de los productores	\$Millones % del VP	-288.279 -6%	-257.983 -6%
Cambio en el área cosechada	Has. %	-200.598 -15%	-175.034 -13%
Cambio en el nivel de empleo	Hombres/año %	-30.695 -10%	-26.457 -9%
Cambio en los ingresos laborales	\$Millones %	-65.350 -10%	-56.327 -9%

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico.

1/ El escenario 1 supone que desde el primer año se perdería la totalidad de la protección arancelaria de este producto, con su consecuente efecto en sorgo, mientras que el escenario 2 supone que el precio interno del maíz se fijaría teniendo en cuenta que una parte del consumo (33%) no puede ser importado libre de aranceles.

2/ Incluye los efectos sobre el maíz, sorgo, soya, trigo, frijol y el efecto a corto plazo sobre aceite de palma. Los porcentajes de cada variable se calculan sobre el agregado de estos productos.

3/ Incluye los efectos sobre el azúcar (incluyendo etanol) y el tabaco. Los porcentajes de cada variable se calculan sobre el agregado de estos productos.

4/ Dado que no se cuenta con funciones de oferta en el caso de los bienes de exportación, se supone que el excedente del productor es un 40% del valor de la producción en estos bienes, teniendo en cuenta que ese es el porcentaje promedio encontrado para los bienes de importación.

5/ Los porcentajes de cada variable se calculan sobre el agregado de todos los productos.

Como se aprecia, las pérdidas en términos de excedente del productor sobre los 6 productos de importación ascienden a un valor anual de \$316 mil millones (en pesos del 2005) bajo el escenario 1 (suponiendo que en maíz y sorgo se pierde la totalidad de la protección arancelaria desde el primer año del Tratado ante la ausencia de un mecanismo de absorción) y \$286 mil millones en el escenario 2 (en pesos del 2005). Por su parte, la ganancia de excedente por concepto de los productos exportables tan solo ascendería a \$28 mil millones (en pesos del 2005).

Así, se generaría un costo anual neto para el sector del orden de \$288 mil millones o de \$258 mil millones (en pesos del 2005), dependiendo del escenario, que representan un 6% del valor de la producción de los productos analizados en ausencia de TLC. De igual manera, en términos de ingresos laborales también se presentaría un costo neto para el sector por valor anual de \$65 mil millones (en pesos del 2005), o de \$56 mil millones según el escenario, que representan un 9% y un 10%, respectivamente, de los ingresos laborales de estos productos en ausencia de TLC.

En segundo lugar, no existen elementos suficientes para afirmar que la situación encontrada a corto plazo se podría revertir en el *largo plazo* (del año siete del Tratado hacia adelante). De una parte, las pérdidas sobre los bienes de importación serían mayores que las de corto plazo pues se deben adicionar los efectos una vez concluida la desgravación para los casos de arroz y carne de pollo, así como los efectos a largo plazo sobre la producción de aceite de palma.

De otra parte, los efectos a largo plazo que pueden ser importantes para tabaco y lácteos una vez concluida la desgravación del mercado estadounidense, son inciertos para los principales productos de exportación potenciales del país (carne de bovino y hortofrutícolas, por ejemplo), ya que dependen de factores tanto externos (voluntad del gobierno de los Estados Unidos para remover las barreras no arancelarias), como internos.

Es claro que el balance de beneficios y costos para el país derivados de lo negociado en el capítulo agrícola del TLC, deben incluir también los impactos sobre los consumidores por el cambio en los precios relativos de los productos alimenticios, así como los efectos fiscales ante la reducción en el recaudo arancelario.

Como se mencionó en la tercera sección de este capítulo, los efectos de *corto plazo* para los consumidores dependen del grado de transmisión de precios, que se supone del 50%. En lo relativo a *largo plazo*, se acepta una transmisión completa de precios ante las nuevas condiciones que traerá el libre comercio en el sector.

Por su parte, en la cuarta sección se estimó el valor de los aranceles que se dejarían de recaudar sobre las importaciones originarias de los Estados Unidos.

Así, al agregar los efectos sobre el sector productor, los consumidores y el fisco nacional, es posible obtener el balance neto para el país de la negociación agropecuaria en el TLC, tanto a corto como a largo plazo¹⁶.

Se debe señalar que respecto a las estimaciones presentadas en la primera sección y a efectos de simplificación, se utiliza el escenario 1 en materia de efectos sobre producción (que supone que el precio del maíz se iguala al precio internacional sin arancel desde el primer año del Tratado). Así mismo, se supone que los efectos sobre los bienes de exportación a *largo plazo* son iguales que los efectos estimados a *corto plazo*.

¹⁶ Se estima el balance neto para los dos escenarios considerados en el caso de carne de pollo, el primero de los cuales supone una caída de 34% en la producción, mientras que en el segundo se asume el desmantelamiento de la industria.

CUADRO 36.
Beneficios y costos sociales del TLC para Colombia (Pesos de 2005)

Variables	Unidades	Corto plazo	Escenarios	
			Largo plazo ¹	Largo plazo ²
Productos importables				
Excedente de los productores	\$Millones	-316.333	-1.048.255	-1.457.338
Ingresos laborales	\$Millones	-70.423	-232.582	-350.010
Subtotal	\$Millones	-386.756	-1.280.838	-1.807.348
Contribuyentes				
Pérdida de aranceles	\$Millones	-337.555	-337.555	-337.555
Productos exportables				
Excedente de los productores	\$Millones	28.053	28.053	28.053
Ingresos laborales	\$Millones	5.074	5.074	5.074
Subtotal	\$Millones	33.127	33.127	33.127
Consumidores				
Excedente de los consumidores /1	\$Millones	333.935	776.154	776.150
Total				
Pérdidas	\$Millones	-724.311	-1.618.392	-2.144.903
Ganancias	\$Millones	367.062	809.281	809.277
Balance	\$Millones	-357.248	-809.112	-1.335.626

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).

1/ A corto plazo se supone que existiría una transmisión de 50% entre los precios al productor y los precios al consumidor. A largo plazo se supone que existiría una transmisión de 100%, teniendo en cuenta que en todos los productos agropecuarios habría libre comercio.

Como se aprecia en el Cuadro 36, a *corto plazo* las pérdidas netas en producción y empleo, sumadas a los menores aranceles recaudados, no podrían ser compensadas con la mejora en el bienestar de los consumidores, generando un balance neto negativo para el país por valor de \$357 mil millones al año (en pesos de 2005).

Por su parte, los mayores efectos negativos sobre la producción a *largo plazo*, ante las contracciones en arroz, aceite de palma y especialmente carne de pollo, incrementarían aún más el desbalance, pues el aumento en el bienestar de los consumidores no sería suficiente para contrarrestar dichos efectos. Así, el balance negativo oscilaría entre \$0,8 y \$1,3 billones (en pesos de 2005), dependiendo del escenario que se presente sobre el sector avícola.

En estas circunstancias, la expansión a *largo plazo* de los productos exportables debería ser considerable, a fin de que el país pueda compensar efectivamente, e incluso superar, las pérdidas previstas de mantenerse las condiciones actuales. En efecto, bajo el supuesto que el excedente de los productores en los bienes de exportación fuera el 40% del valor de producción de los mismos, la compensación de pérdidas de largo plazo requeriría un incremento del valor anual de producción de los exportables entre \$2,0 y \$3,3 billones (en pesos de 2005), según el escenario que se considere. Los anteriores montos, convertidos a la tasa de cambio del año 2005, equivalen a un valor que oscilaría entre US\$872 y US\$1.439 millones, respectivamente.

Claro está, dicho incremento requerido en exportables sería menor en la medida en que la producción nacional de otros bienes agrícolas pudiera alcanzar niveles de competitividad suficientes para mejorar su valor anual de producción prevista en el escenario considerado, así como también en la medida en que el Gobierno otorgue, como lo ha anunciado, ayudas directas adecuadas para compensar a los sectores perdedores a corto plazo, aspecto que será tratado en el siguiente capítulo.

Es importante señalar que los impactos estimados sobre los bienes que compiten con importaciones dependen fundamentalmente tanto de la magnitud en que disminuyan sus precios ante la mayor competencia de productos estadounidenses, como del efecto que tal disminución pueda traer sobre los niveles de producción y el área cosechada. En lo que respecta a la disminución de los precios internos, se decidió utilizar como referencia las reducciones derivadas en el periodo 2001-2005, caracterizado por presentar precios internacionales relativamente altos y aranceles bajos. Adicionalmente, para la carne de pollo, el producto de mayor peso en el conjunto de los impactos estimados, se consideraron dos escenarios con consecuencias sensiblemente diferenciales entre sí. Bajo las anteriores circunstancias, puede afirmarse que los resultados anteriormente comentados reflejan un escenario “optimista” en cuanto a los impactos negativos sobre los precios internos

que podría traer el TLC, por lo menos en lo que se refiere a los efectos calculados a corto plazo y a largo plazo en el Escenario 1.

De otra parte, aunque las elasticidades de oferta utilizadas para calcular los impactos sobre producción y área (tomadas del estudio preparatorio adelantado por el Ministerio de Agricultura) son estadísticamente significativas, no gozan de total certeza, y en la práctica los agricultores podrían responder en grados tanto menores como mayores a los estimados.

A fin de medir la sensibilidad de los resultados se realizó un ejercicio suponiendo que las reducciones en producción y área cosechada fueran, en un caso, 50% inferiores a las estimadas a partir de las elasticidades citadas, y en otro, que fueran 50% superiores.

Para el primer escenario, se obtuvo como resultado que el balance negativo para el país, estimado originalmente en \$0,8 y \$1,3 billones (en pesos de 2005) dependiendo de la situación que se presente en el sector avícola, podría disminuirse a \$0,6 y \$1,1 billones (en pesos de 2005), respectivamente. En consecuencia, el valor de producción de los productos exportables debería aumentar entre US\$650 y US\$1.217 millones, en lugar de los US\$872 y US\$1.439 millones anuales estimados originalmente. Para el segundo escenario el balance negativo para el país se aumentaría a \$1,0 y \$1,5 billones (en pesos de 2005), por lo que el valor de producción de los productos exportables debería aumentar entre US\$1.093 y US\$1.660 millones.

En consecuencia, como resultado de los análisis de sensibilidad realizados sobre el grado de reducción en áreas, producción y empleo, es posible concluir con suficiente nivel de certeza que los impactos previsibles del TLC no se habrían de apartar de manera significativa de los estimados en este estudio.

Escenario alternativo

Como puede deducirse de lo dicho a lo largo el presente capítulo, los estimativos presentados hasta el momento comparan la situación actual del sector agropecuario colombiano, esto es, en presencia de protección en frontera para el mercado interno y con el beneficio del ATPDEA para las exportaciones hacia los Estados Unidos, frente a la situación que traería el TLC, consistente en una eliminación de la protección a la producción interna con respecto a productos estadounidenses, un mantenimiento de las preferencias ATPDEA y una apertura parcial del mercado estadounidense para productos colombianos que cuentan actualmente con restricciones.

Como se mencionó en la introducción el documento, en ausencia de un TLC se habrían podido presentar tres escenarios: uno de ellos, la prolongación de la

situación actual con la prórroga periódica del ATPDEA; otro, la no extensión de las preferencias ATPDEA, en cuyo caso para algunos productos hubiera operado de todas formas el Sistema Generalizado de Preferencias (como es el caso de algunas flores -claveles miniatura y flores cortadas- y de gran parte de frutas y hortalizas); y un último, en el cual no hubiera ni ATPDEA ni SGP.

Precisamente, la alta probabilidad que el gobierno y gran parte del sector privado le asignaron a la ocurrencia de este último escenario (teniendo en cuenta lo expresado por el propio gobierno estadounidense) se constituyó en uno de los principales factores que motivaron el interés del país por firmar el Tratado, pues se consideraba que la eliminación de las preferencias unilaterales traería consigo pérdidas significativas en materia de exportaciones actuales y potenciales en un futuro (y consecuentemente en la generación de empleo), tanto del sector agropecuario como del industrial. En estas circunstancias, se podría argumentar que el escenario base considerado en este estudio debería contrastarse con uno en el que se comparara la situación actual con la que se presentaría sin TLC y sin ATPDEA ni SGP.

En teoría, la eliminación de las preferencias debería traducirse en una menor demanda de los productos colombianos en el mercado estadounidense, ante el encarecimiento de los precios que tendrían que pagar los consumidores de dicho país. Otra opción que se podría presentar consistiría en que los exportadores colombianos absorbieran al menos parte del arancel vía un menor precio de venta, lo que ocasionaría una disminución en la producción nacional. En cualquiera de los dos casos, la cuantificación detallada de los impactos requeriría contar con información no disponible actualmente y cuya estimación excedería el alcance de este estudio, como las elasticidades de sustitución de los consumidores estadounidenses en el primer caso y las elasticidades de oferta de los productores colombianos de bienes beneficiados por las preferencias (flores, cigarrillos, etc.) en el segundo.

No obstante lo anterior, se ha desarrollado un ejercicio de aproximación a los posibles efectos que podría traer para el país la eliminación del ATPDEA a corto plazo, a partir de la utilización de varios supuestos e indicadores, y bajo la opción de que los productores disminuyeran sus precios de venta para absorber el cobro del arancel, con las consecuentes respuestas en producción.

En primer lugar, se supone que la totalidad de exportaciones realizadas actualmente bajo ATPDEA, las cuales ascendieron a US\$717 millones en promedio durante el periodo 2001-2005, se verían disminuidas ante la reducción en sus precios de venta¹⁷. Este supuesto puede considerarse como pesimista, pues es sabido que para algunos productos beneficiados por el programa, tales como el azúcar que se exporta a través de la cuota OMC o los cigarrillos, los altos precios que se pagan en el mercado estadounidense aunados a que sus aranceles de NMF son

¹⁷ Para flores se utiliza el valor de exportaciones reportado en la base de datos de comercio exterior de la DIAN, y no el valor de importaciones reportado en las base de datos estadounidenses.

bajos (como se describió en la segunda sección de este capítulo), podrían evitar la contracción en los volúmenes de exportación de estos bienes aún en la situación en que sus precios de venta debieran verse reducidos.

En segundo término, como indicador de la disminución de los precios de venta se utiliza el nivel promedio de arancel de NMF que se cobra en los Estados Unidos sobre los bienes beneficiados por el programa, el cual asciende al 6,5% en términos *ad valorem*.

En tercer lugar, se supone una elasticidad de oferta de los productos beneficiados por el ATPDEA de 3,0, elasticidad claramente alta a fin de evitar subestimar los impactos. Cabe señalar que la elasticidad promedio de los productos importables para los cuales se calcularon los impactos previsibles del TLC es inferior a 1,0.

Bajo las anteriores circunstancias, la disminución de 6,5% en los precios de venta ocasionaría una reducción del 19,4% en los volúmenes de exportación hacia los Estados Unidos, con lo cual se presentaría un efecto combinado consistente en una disminución del 24,6% en el valor de las mismas, correspondiente a un monto de US\$176 millones anuales o de \$0,4 billones a la tasa de cambio del año 2005.

La pérdida de los productos exportables debe traducirse en su equivalente de excedente de productor, a fin de hacerla comparable al escenario base calculado en este estudio. Dado que no se cuenta con funciones desagregadas de oferta en el caso de los bienes de exportación, se supone que el excedente del productor es un 40% del valor de la producción en estos bienes, teniendo en cuenta que es el porcentaje promedio para los bienes de importación, con lo cual la disminución en el excedente de los productores ante la eliminación del ATPDEA a corto plazo sería equivalente a \$0,16 billones anuales (en pesos de 2005).

Al anterior impacto se le debería adicionar la consecuente pérdida en ingresos laborales por la contracción en el empleo generado en los bienes afectados. Ante las dificultades en materia de información para todos los productos, y teniendo en cuenta que las flores responden por la mayor parte de las exportaciones beneficiadas por las preferencias (más del 80%), se ha optado por estimar el impacto en empleo sobre este sector, a partir del volumen en que se reducirían las exportaciones (estimado en 31 mil toneladas) y en un coeficiente aproximado de empleo por tonelada (el cual, según Agrocadenas, asciende a 0,8). Bajo estas consideraciones, se tendría una pérdida a corto plazo de \$ 0,05 billones al año en términos de ingresos laborales, con lo cual el efecto agregado ascendería a una pérdida neta a corto plazo de \$0,2 billones anuales (en pesos de 2005).

Al igual que en el escenario base estimado en este documento (efectos del TLC frente a la situación actual), se debe concluir que las pérdidas a corto plazo recién señaladas sólo podrían ser compensadas por una expansión del resto de las

exportaciones colombianas, que en este caso tendría que ascender a un valor de \$0,5 billones anuales (en pesos de 2005), equivalente a US\$ 232 millones a la tasa de cambio del año 2005.

Resulta claro que la expansión requerida para el escenario sin TLC ni ATPDEA sería sensiblemente inferior a la que se necesitaría bajo el escenario con TLC, bajo el cual el aumento de las exportaciones ascendía a US\$ 385 millones a corto plazo, y a US\$ 872 y US\$1.439 millones, dependiendo del escenario que se presentara a largo plazo.

Se debe señalar que los impactos a **largo plazo** bajo el escenario sin TLC ni ATPDEA podrían ser mayores a los de corto plazo extendidos de manera permanente, puesto que en tal situación sería más difícil penetrar al mercado estadounidense con otros productos por la ausencia de preferencias arancelarias y por la presencia de restricciones sanitarias y fitosanitarias, que dificultarían aún más lograr los aumentos requeridos en el volumen exportado para compensar pérdidas en este escenario en comparación con lo que pasaría en el escenario con TLC.

Por último, tal como se había hecho en el escenario base, se realizó un ejercicio de sensibilidad de los resultados ante variaciones en la elasticidad de oferta supuesta para los productos de exportación, equivalente a $-3,0$, suponiendo que las reducciones en los volúmenes de exportación de los productos beneficiados por ATPDEA fueran, en un caso, 50% inferiores a las estimadas a partir de la elasticidad citada, y en otro, que fueran 50% superiores.

Para el primer escenario se obtuvo como resultado que el balance negativo para el país, estimado originalmente en \$0,22 billones (en pesos del 2005), podría disminuirse a \$0,13, y en consecuencia, el valor de producción del resto de los productos exportables debería aumentar en US\$139 millones anuales en lugar de los US\$232 millones estimados originalmente. Para el segundo escenario el balance negativo para el país se aumentaría a \$0,30 billones (en pesos de 2005), por lo que el valor de producción del resto de los productos exportables debería aumentar en US\$325 millones.



LAS AYUDAS INTERNAS AL AGRO COLOMBIANO

EL PROGRAMA DENOMINADO AGRO, INGRESO SEGURO - AIS

Antecedentes

En la medida que empezó verdaderamente la negociación de la agricultura en el Tratado de libre comercio con los Estados Unidos y que en las reuniones bilaterales se fue reflejando la inflexibilidad de las posturas de los Estados Unidos —y específicamente la dificultad para la obtención de medidas de salvaguardia de precios y de periodos de vigencia de estas medidas, bien fueran de precios o de cantidad, equivalentes al término de duración del Tratado—, el gobierno colombiano empezó a pensar seriamente que la manera más aconsejable de manejar la negociación era la de ofrecer al sector agropecuario un conjunto de subsidios para los productos que se consideraban perdedores. De esta forma, se podrían aceptar las propuestas estadounidenses de liberación de los productos sensibles de la agricultura colombiana, sin generar fuertes reacciones de los agricultores que se consideraban inconvenientes dada la coyuntura política del país.

Antes de la penúltima ronda de negociación el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el propio Presidente de la República anunciaron estas ayudas, factor que incluso pudo haber contribuido al endurecimiento de la posición estadounidense. En este aspecto también vale la pena señalar la modificación sustancial que se presentó en la posición del gobierno colombiano. De una parte, se abandonó, al menos parcialmente, la tesis de que Colombia no podía competir con la Tesorería estadounidense en el otorgamiento de subsidios a la agricultura, y, de otra, se aceptó que habría algún espacio para aumentar el gasto público a fin de implantar una política de apoyo a la agricultura colombiana frente a la competencia de la producción y subsidios estadounidenses.

Así, ante la inminencia de la apertura total del sector agropecuario y la imposibilidad siquiera de mantener mecanismos de salvaguardia de precios y dada la aguda asimetría existente en materia de subsidios como la presente en el caso de Colombia-Estados Unidos, el gobierno de Colombia siguió el consejo de Stiglitz and Charlton en el sentido de adoptar políticas tendientes a resarcir a quienes resulten perjudicados por la negociación del TLC, según se anota en Cano (2006)¹.

Es necesario señalar que desde el punto de vista macroeconómico estos subsidios resultan inconvenientes para el país, que ni siquiera con los elevados precios del petróleo y la revaluación del peso, entre otros factores, pudo reducir significativamente el déficit fiscal del gobierno central, por lo que, *ceteris paribus*, los subsidios tenderían a generar un recorte en otros gastos previstos como los de inversión social. No resulta fácilmente comprensible que un país en desarrollo como Colombia pretenda implantar este tipo de políticas para compensar los subsidios de los países desarrollados.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, en una presentación ante la junta directiva de Fenalce, dio a conocer los principales lineamientos del programa Agro, Ingreso Seguro. Allí, el Ministro anunció que el programa debería tener tres componentes: uno de apoyos directos; uno de recursos para el mejoramiento de la competitividad; y otro de líneas de crédito blandas orientadas hacia la reconversión de sectores (a través de Finagro). De igual forma, el Ministro manifestó que el programa AIS estaría enmarcado en tres criterios fundamentales: en primer lugar, no podría contribuir a aumentar la desigualdad en el campo; en segundo término, no estaría diseñado para sostener ineficiencias permanentes en el tiempo, y, por último, sería manejado con la mayor transparencia y blindaje contra la corrupción.

En cuanto a la cobertura, aclaró que los recursos no serían sólo para los sectores perdedores, ya que los mecanismos de competitividad se abrirían a otros sectores para que puedan aprovechar oportunidades de exportación. Lo que se espera con el transcurso del tiempo es que se vaya reduciendo el apoyo a los sectores perdedores y se vaya incrementando aquél relacionado con la competitividad².

Los subsidios y la agricultura

La posición que ha asumido Colombia, en relación con los subsidios a la producción agrícola en el caso del TLC con los Estados Unidos, es contraria a la tesis que ha defendido el país en foros multilaterales de comercio, como el ALCA y la OMC a través del grupo CAIRNS³. En efecto, en estos escenarios Colombia

¹ Cano, Carlos Gustavo (2006), *Después del TLC, Qué?*, Intermedio Editores, Bogotá, pág. 63.

² Fenalce (2006), "Respuestas del Ministro de Agricultura sobre los Interrogantes del TLC a la Junta Directiva de Fenalce". *El Cerealista* (2006), "Boyacá: enclave cerealista". Edición 77.

³ En la Declaración leída por el Ministro de Industria, Comercio y Turismo ante el Grupo de los 20 en la reunión de la OMC sostenida en Cancún en el año 2003 y por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ante el Grupo CAIRNS, se dio a conocer la política del gobierno en materia de negociaciones comerciales de la agricultura. Entre los elementos de dicha política se encontraban los de remover las subvenciones a las exportaciones y buscar la eliminación de todas las ayudas que distorsionan el comercio, incluyendo las cajas ámbar y azul y algunos pagos directos de la caja verde.

se ha mostrado ampliamente a favor de la eliminación de las ayudas internas que distorsionen la producción y el comercio de productos agropecuarios.

Diversos debates se han presentado en el escenario mundial con relación a estos subsidios. Al respecto y solo a título de ejemplo, vale la pena anotar, de una parte, que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consideran que los subsidios distorsionantes del comercio deben ser recortados y no manejados a través de maniobras técnicas. De igual manera, el anterior presidente del Banco Interamericano de Desarrollo sostenía recientemente que el mejor instrumento que puede utilizarse para aliviar la pobreza en el mundo es la eliminación de los subsidios a la agricultura en los países ricos. No se entiende que para proteger a un pequeño segmento de su población y de su economía, los países desarrollados no contribuyan a aliviar la situación de miseria y postración de varios miles de millones de habitantes en Asia, América Latina y África, ya que sin subsidios los ingresos de esta población se verían incrementados de manera significativa al reducirse sustancialmente dichos subsidios. El argumento es más vigoroso aún si se piensa que los Estados ricos disponen de recursos suficientes como para compensar a su población agraria por los efectos que acarrearía la eliminación de sus ayudas internas a la producción agrícola. La conclusión es sencilla desde el punto de vista de la seguridad colectiva y, por tanto, de la supervivencia de la humanidad: los subsidios agrícolas son un lujo que no puede subsistir indefinidamente⁴.

De otra parte, son conocidos los efectos que se generan como consecuencia del otorgamiento de subsidios distorsionantes de la producción y el comercio. Un estudio intitulado “*Los impactos económicos y ambientales de los subsidios agrícolas: una evaluación de la Ley Agrícola de EU de 2002 y la Ronda de Doha*”, elaborado por Karen Mayrand, Stéphanie Dionne, Marc Paquin e Isaac Pageot-Lebel, concluye que: a) los subsidios más elevados como los que se otorgan mediante la Ley Agrícola de Estados Unidos, podrían conducir a una intensificación de la producción agrícola de los países de la OCDE, lo que resultaría perjudicial para el medio ambiente, además de que por el efecto “candado tecnológico” podría impedirse la aplicación de políticas menos dañinas desde la óptica ambiental y llevarse a una mayor especialización de los cultivos y a la reducción de la agro-biodiversidad; b) la eliminación de las políticas ámbra como resultado de la Ronda Doha podría no solo beneficiar tanto la liberación comercial como la protección ambiental, sino además disociar los subsidios de los niveles de producción y el precio, disminuyéndose los incentivos para intensificar o extender la producción y mitigándose las presiones ambientales; y c) el apoyo agrícola de la OCDE sigue en gran parte concentrado en respaldar los precios de mercado y los pagos por insumo-producto, mientras que los programas agroambientales representan menos del cinco por ciento del apoyo verde de la

⁴ Ver: Iglesias, Enrique (2006), “Los subsidios agrícolas”. En: *Foreign Policy*, agosto 15 (edición española). De acuerdo con Carlos Gustavo Cano, el Banco Mundial ha estimado que si se eliminaran la protección y los subsidios con los que los países opulentos mantienen su actividad agrícola, *ceteris paribus*, el valor de las exportaciones de las naciones económicamente más rezagadas hoy sería un 24% más alto y sus ingresos rurales superiores en US\$ 60.000 millones anuales. y hacia el año 2015 los ingresos globales serían superiores en US\$ 500.000 millones, lo que permitiría que 144 millones de personas dejaran su condición de miseria. Véase: Cano, Carlos Gustavo (2006), *op.cit.*, pág. 40.

OCDE. Los subsidios atados a los precios de mercado y los pagos insumo-producto constituyen los incentivos más dañinos para el medio ambiente⁵.

Estos subsidios además de generar artificialmente un mayor nivel de producción y afectar los precios relativos de los productos, todo lo cual lleva a una asignación ineficiente de los recursos, pueden ocasionar efectos ambientales adversos y con frecuencia también atentan contra la equidad. En efecto, estudios adelantados por OXFAM indican que el 78% de los subsidios en los Estados Unidos se dirige al 8% de los agricultores y que el 7% de los mayores productores europeos usufructuaron el 50% de las ayudas directas. En este mismo sentido, un estudio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos efectuado en el año 2003, encontró que el 30% de los subsidios va al 6% de los agricultores. Además, dicho estudio mostró que incluso cuando los subsidios se canalizan a los pequeños granjeros, ellos no necesariamente resultan ser los mayores beneficiarios, debido a que muchos no poseen la tierra que cultivan. Los subsidios tornan más valiosas esas tierras en razón de que cualesquiera que las cultive recibe el subsidio. De esta manera, los propietarios elevan las rentas y los granjeros que no poseen tierras quedan en una situación de desventaja relativa, independientemente de su tamaño⁶.

Así, queda claro que al igual que los aranceles, los subsidios atentan contra una asignación eficiente de recursos y presentan una desventaja desde el punto de vista fiscal. En efecto, mientras que los primeros generan recursos tributarios, los segundos ocasionan gastos. No obstante, en la medida en que los subsidios se aten a compromisos de aumento en la productividad, distorsionan en menor medida la asignación de los recursos.

El proyecto de ley Agro Ingreso Seguro

El pasado 20 de julio de 2006, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley por medio del cual se establecen los subsidios a la producción agropecuaria del país a fin de compensar los sectores perdedores del TLC con los Estados Unidos y procurar obtener mayores niveles de competitividad para poder enfrentar con éxito el fenómeno de la globalización.

El proyecto contiene diversos elementos que ameritan una discusión detallada. Entre ellos conviene destacar la cobertura de productos susceptibles de beneficiarse de apoyos directos, la creación del comité intersectorial y sus funciones, las condiciones para la concesión de los apoyos económicos directos y los apoyos para la competitividad y la reconversión.

⁵ http://cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=español&id=1061

⁶ Powell, Benjamín (2005), "No tan sólo reduzcamos los subsidios agrícolas: eliminémoslos". En: *Investors Business Daily*, 28/05/05. Véase <http://www.c/independent.org/articulos/article.asp?id=147>

La cobertura de productos sujetos a apoyos directos

El proyecto de Ley no determina los productos que pueden beneficiarse de los subsidios sino que delega su determinación al comité intersectorial que se establece. La falta de definición de los productos resulta en primer lugar atípica en términos de este tipo de políticas agrícolas⁷. Esta falta de definición puede obedecer al hecho de haber incluido no sólo los sectores perdedores del TLC sino también otros sectores, con el ánimo de incrementar la productividad del aparato productor y comercializador agropecuario.

A este respecto pareciera conveniente introducir una serie de reformas. En primer lugar, definir una canasta de productos susceptible de beneficiarse de los apoyos de tipo directo. Esta canasta en armonía con los planteamientos realizados, debería incluir exclusivamente los productos perdedores del TLC, que tengan oportunidades reales de poder competir libremente en el escenario internacional una vez transcurra el periodo de seis años que se ha establecido para la duración del programa.

Desde el punto de vista de la asignación eficiente de recursos no sería conveniente establecer subsidios para productos que carezcan de posibilidades de competir en el escenario internacional. En el caso de que no existan posibilidades de reconversión para estos cultivos, podría estudiarse la posibilidad de otorgar a los agricultores ayudas dentro del marco de una política general de asistencia social, pero no en el contexto de una política agropecuaria. Dado que los apoyos directos que se otorgarán son de mediano plazo, no habría lugar a que fueran beneficiarios de apoyos directos sectores afectados por el TLC solo a largo plazo. Estos sectores podrían ser candidatos para recibir recursos con cargo a los componentes de competitividad y reconversión.

Bajo ninguna circunstancia deberán resultar favorecidos con estos recursos sectores para los cuales no se prevean reducciones de producción y empleo, como tampoco deberían utilizarse recursos del presupuesto nacional para compensar a los exportadores a los Estados Unidos en caso de que no resulte viable lograr ni la extensión de las preferencias del ATPDEA ni una retroactividad en las preferencias del TLC que pueda dar lugar a una devolución de los aranceles pagados.

La indefinición de los productos puede dar lugar cada año a una puja por incluir como beneficiarios de los apoyos directos a productos no perdedores que enfrenten distorsiones en los mercados externos, con el argumento de que de esta forma se incrementaría su competitividad.

Otra inquietud está relacionada con el grado de discrecionalidad para seleccionar productos sujetos a apoyos directos. En este sentido se piensa, en principio, que la discrecionalidad debería ser la menor posible para que los agricultores

⁷ A manera de ejemplo, véanse las legislaciones agrarias de Estados Unidos, México y Brasil, entre otros

cuenten con señales claras de mediano plazo acerca de los montos y duración de los apoyos para que puedan concentrarse en la realización de programas de inversión tendientes a incrementar la competitividad de los productos. Así, podría definirse de antemano cuáles productos gozarían de los subsidios.

Como se encuentra hoy el proyecto de Ley, sin lugar a dudas existe un gran nivel de incertidumbre en los sectores perdedores, puesto que no están definidos los productos ni el monto de los recursos que se les asignará, ni la forma en que se estipulará la compensación.

La conformación del comité intersectorial y sus funciones.

El proyecto de ley establece un comité conformado por cuatro representantes del sector público y tres del sector privado, encargado, entre otros, de: a) distribuir los recursos entre los apoyos económicos directos y los programas destinados a incrementar la competitividad, b) diseñar la metodología de cuantificación, asignación y distribución por producto de los apoyos económicos directos y c) diseñar e implementar los apoyos para la competitividad, a través de incentivos a la productividad, créditos para la reconversión y la modernización productiva, e instrumentos de comercialización⁸. A pesar de que el gobierno cuenta con mayoría absoluta en la conformación del comité y que las decisiones del mismo se toman también por mayoría absoluta, no se cree conveniente involucrar al sector privado en la política de asignación de recursos de la economía. Este sector, por el contrario, está llamado a cumplir funciones esenciales como la de asesorar al gobierno en el diseño de los instrumentos de política y en la cuantificación de las necesidades de los distintos programas de apoyo, así como también en el seguimiento y monitoreo de las políticas y la evaluación de los resultados de las mismas. No es conveniente ser juez y parte.

Los apoyos económicos directos y sus condiciones

El proyecto de ley no establece el tipo de apoyo directo que se otorgará ni los parámetros que se utilizarán para la determinación de su magnitud. En estas circunstancias aumenta el grado de incertidumbre de los agricultores quienes desconocen, no sólo los productos seleccionados para beneficiarse con los apoyos económicos directos, sino también el tipo de apoyo y sus parámetros. A este respecto se sugiere que se defina una política para el otorgamiento de los mismos que involucre la forma como se otorgará la compensación.

En términos generales se consideran adecuadas las condiciones generales para la concesión de los apoyos económicos directos a la luz de los propósitos del programa que fueron incluidas en el proyecto de ley, tales como la transitoriedad del estímulo

⁸ El comité está integrado por los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá, Hacienda y Crédito Público, y Comercio, Industria y Turismo, el director del Departamento Nacional de Planeación y los presidentes de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Federación Nacional de Ganaderos y la Federación Nacional de Avicultores.

atándolo al cumplimiento de compromisos de productividad, el establecimiento de topes por anualidad y por producto, la transparencia en su aplicación y el respeto al principio de equidad de manera tal que con el otorgamiento de estos subsidios no se incremente la desigualdad en el campo colombiano.

No va a resultar sencilla la aplicación del principio de equidad. Es claro que, en términos monetarios, quien más produzca, *ceteris paribus*, más afectado se va a sentir por el TLC; en este sentido, si se compensara a los productores en función de la producción, podría afirmarse que la política sería equitativa, pero analizado el fenómeno en función de la satisfacción del productor, podría presentarse una situación en la que una pérdida monetaria menor esté asociada a una mayor pérdida de utilidad. Si este fuera el caso, desarrollar una política equitativa implicaría por lo menos establecer un límite también por usuario para evitar una concentración excesiva de los subsidios en manos de los grandes productores o establecer una escala de compensaciones en función del tamaño de la producción de cada beneficiario. Si la compensación se realiza por hectárea sería de todas formas conveniente establecer una escala decreciente en función del tamaño del predio.

Los apoyos a la competitividad y la reconversión

El proyecto de ley no establece condiciones de acceso a los recursos que se destinarán a los programas de competitividad y reconversión fuera de definir los campos que, en principio, serían susceptibles de financiar. En este sentido se hace necesario establecer condiciones que deban cumplir los beneficiarios de dichos recursos. Así, parece aconsejable que la entrega de estos recursos quede atada no sólo a la utilización de los mismos en los programas que se determinen, sino también, y en la medida de lo posible, a compromisos y requisitos de desempeño. Así mismo, debe preverse un régimen de sanciones por incumplimiento. En principio, todos los productos, salvo aquéllos que no tienen posibilidad de competir, podrían tener acceso a estos recursos. También es importante preservar el principio de equidad y transparencia en la asignación de estos recursos.

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE UN PROGRAMA AYUDAS INTERNAS

Consideraciones generales

Debido a las limitaciones fiscales del país, el arancel ha sido el principal instrumento utilizado para contrarrestar la volatilidad característica de los precios internacionales de los productos agropecuarios y las distorsiones que los afectan.

Únicamente productos como café y algodón reciben ayudas internas directas mediante el pago de una compensación si el precio al productor se ubica por debajo de un nivel dado y el arroz un incentivo al almacenamiento. Así mismo, existen algunos beneficios indirectos tales como los subsidios al crédito o los beneficios tributarios en el sector ganadero.

En vista de que el TLC traerá consigo reducciones en los precios internos de algunos de los principales productos agrícolas, tal como se vio en el quinto capítulo, el gobierno ha ofrecido destinar unos recursos para mantener el ingreso de aquellos productos más afectados a corto plazo, y evitar así pérdidas significativas en la producción.

En estas circunstancias, se ha realizado una primera aproximación para estimar el valor de un programa de ayudas internas en Colombia para algunos productos agrícolas, que permita compensar los sectores perdedores ante la desgravación arancelaria frente a los Estados Unidos.

A efectos del ejercicio, se supone un programa de pagos directos por volumen producido, que se otorgarían cuando el precio de mercado se ubicara por debajo de un precio de garantía o precio objetivo dado. Los productos incluidos en el ejercicio son trigo, sorgo, soya en grano, maíz amarillo, maíz blanco y frijol.

En principio, la filosofía de una política de precios mínimos de garantía es cubrir como mínimo los costos de producción de una actividad dada. Dependiendo de las particularidades de cada producto, se puede optar por una política que cubra los costos promedio, los costos de los productores menos eficientes o los de los más eficientes. Así mismo, si el objetivo es incentivar la producción de un producto determinado, se podría elevar el precio para que además de cubrir los costos, se genere un margen razonable de rentabilidad.

Debido a que no existe una adecuada información de costos de producción en Colombia para la mayoría de productos agrícolas, especialmente para los analizados, en este ejercicio se ha utilizado otra aproximación. Así, para los productos vinculados al SAFP, el precio de garantía se supone igual al precio piso del sistema.

Para el frijol, dado que no está vinculado al sistema, se ha supuesto que el precio de garantía se fijaría anualmente con base en el precio CIF de importación desde los Estados Unidos en el año inmediatamente anterior, adicionada la protección arancelaria que los productores nacionales dejarán de recibir durante los primeros 5 años del Tratado, la cual según los datos presentados en el quinto capítulo, asciende al 33% en promedio.

Así, la ayuda por tonelada equivaldría a la diferencia entre el precio de garantía definido y el precio internacional CIF de cada producto.

Ahora bien, se han calculado los montos de las ayudas por tonelada bajo dos

escenarios. El primero de ellos consiste en mantener la totalidad de la protección arancelaria histórica de cada producto. Lo anterior implica en el caso de los productos vinculados al SAFP, que el precio de garantía se fijaría como el precio piso adicionado el Arancel Externo Común (AEC), y en el caso del fríjol, que el precio de garantía sería el precio internacional adicionada la totalidad de la protección que se desmontaría con el TLC, equivalente al 33%.

El segundo escenario consiste en mantener únicamente la protección arancelaria que esté por encima del AEC. Lo anterior significa en el caso de los productos vinculados al SAFP, que el precio de garantía se fijaría únicamente como el precio piso del sistema, lo que preservaría los derechos variables del mismo, y en el caso del fríjol, que el precio de garantía se calcularía a partir del precio internacional adicionado en un 18%, pues se descontaría un 15% (su AEC) a la protección que en realidad se perdería con el TLC.

Teniendo en cuenta que el programa “Agro, Ingreso Seguro” ha determinado que las ayudas directas para apoyar a los productos perjudicados por el TLC se mantendrán por un plazo de 6 años, la estimación se ha realizado para el periodo comprendido entre los años 2007 y 2012. Para tal fin, se ha supuesto que en ese periodo se volverían a presentar los precios observados durante el periodo 2000–2005.

Por su parte, el otro elemento que determina el monto de la ayuda interna es el nivel de producción que se presentaría para cada producto. Para tener un estimativo de la producción anual durante el periodo mencionado, se utiliza la tasa de crecimiento anual de la producción de los cultivos distintos a los de exportación estimada por el Ministerio de Agricultura en el documento intitulado: “*Apuesta Exportadora Agropecuaria*”. Según dicho documento, entre los años 2006 y 2020 se espera que la producción de tales cultivos crezca a una tasa del 4% anual. Así, a partir del último dato disponible de la producción de cada cultivo, se aplica la mencionada tasa de crecimiento para construir una serie hasta el año 2012.

Resultados

En el Cuadro 37 se pueden apreciar los resultados de la estimación de las ayudas internas anuales para los 6 productos analizados, bajo cada uno de los escenarios planteados de precios de garantía. Se puede apreciar el comportamiento cíclico de un programa como el propuesto, dado que ante precios altos, las ayudas son bajas, y viceversa, tal como era esperado. El trigo sería el producto al que se dirigiría el menor valor de ayudas internas, mientras que al maíz se canalizarían el mayor valor de las mismas. Este comportamiento está determinado tanto por los volúmenes de producción como por la magnitud de la ayuda requerida para cada producto.

Bajo el escenario en que se decide compensar la totalidad de la protección arancelaria que se desmontaría por efecto del TLC, el programa costaría unos \$199 mil millones en promedio anual, presentándose años en que las ayudas ascenderían a \$372 mil millones y otros en que serían de \$75 mil millones.

Por su parte, bajo el escenario en que se decidiera compensar únicamente la protección que supere el AEC, el programa costaría unos \$93 mil millones promedio anual, presentándose años en que las ayudas ascenderían a \$244 mil millones y otros en que serían de \$25 mil millones.

CUADRO 37.

Ayudas internas requeridas para compensar a los productos perjudicados por el TLC a corto plazo (Millones de pesos corrientes)

Variable	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio anual
Manteniendo la protección total							
Trigo	7.386	4.512	0.0	0.0	0.0	687	2.097
Soya	13.975	15.580	8.000	0.0	0.0	807	6.394
Sorgo	37.039	25.288	12.279	5.190	0.0	11.983	15.296
Maíz Blanco	69.059	44.595	2.458	0.0	0.0	28.136	24.042
Fríjol	62.336	54.437	46.077	96.521	58.571	56.595	62.423
Maíz Amarillo	182.506	144.874	71.409	35.022	16.666	82.303	88.797
TOTAL	372.301	289.287	140.222	136.733	75.237	180.512	199.049
Manteniendo la protección en exceso del AEC							
Trigo	4.095	1.044	0.0	0.0	0.0	0.0	856
Soya	7.731	8.726	961	0.0	0.0	0.0	2.903
Sorgo	24.200	12.295	0.0	0.0	0.0	0.0	6.082
Maíz Blanco	45.622	20.313	0.0	0.0	0.0	1.361	11.216
Fríjol	38.574	29.042	17.150	59.009	25.097	23.886	32.126
Maíz Amarillo	123.731	85.396	11.849	0.0-	0.0-	20.566	40.257
TOTAL	243.953	156.816	29.960	59.009	25.097	45.813	93.441

Fuente: Cálculos de los autores. Ver Anexo Estadístico (CD).



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Frente a los objetivos del Ministerio de Agricultura

- En la negociación del TLC con Colombia, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta de manera alguna ni la lucha que adelanta el país contra el narcotráfico y el terrorismo, ni la importancia del campo colombiano para la estabilidad política, económica y social del país. En este contexto dicha negociación se adelantó exclusivamente desde el punto de vista comercial y los Estados Unidos rechazaron sistemáticamente los esfuerzos del gobierno de Colombia por incluir elementos de carácter político.
- La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos fue **inequitativa**. En efecto, 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 Contingente para las importaciones originarias de los Estados Unidos: sus principales instrumentos de política comercial agropecuaria. Además, 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 internas distorsionantes de la producción y el comercio hubieran sido eliminadas en la OMC.

Ni siquiera se incluyó alguna cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación de algunos productos en el caso de que los Estados Unidos decidieran aumentar los niveles de las ayudas internas que actualmente otorgan a sus

bienes agropecuarios. Lo anterior afecta, de una parte, a los productos colombianos que compiten con importaciones originarias de los Estados Unidos, los cuales aún en el caso de que logran mejorar su competitividad a mediano y largo plazo y reducir sus costos de producción, podrían verse afectados significativamente si dicho país decidiera aumentar las ayudas internas que otorga y, por ende, deprimir aún más los precios de exportación de tales productos. De otra parte, la ausencia de una cláusula de este tipo puede afectar también a los productos de exportación de Colombia, pues los Estados Unidos pueden sustituir la protección en frontera que actualmente otorgan a sus productos sensibles (como tabaco, leche y carne) por ayudas internas, restándole competitividad a las exportaciones colombianas.

Igualmente, los Estados Unidos excluyeron del programa de liberación al azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo, y no aceptaron exclusión alguna por parte de Colombia.

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.

- La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos resultó **asimétrica** en favor de este último, lo cual no se compadece ni con el tamaño de las economías, ni con su grado de desarrollo. Es preciso señalar que Colombia ofreció desgravar de manera inmediata, bien sea a través de la canasta A o del mecanismo de contingentes, un valor anual de importaciones actuales equivalente a US\$839 millones (con base en el periodo 2001-2004), en tanto que los Estados Unidos sólo ofrecieron desgravar de manera inmediata un valor anual de importaciones actuales equivalente a US\$776 millones.
- Mientras que los compromisos de orden sanitario y fitosanitario asumidos por los Estados Unidos por fuera del texto del Tratado tienen un lenguaje condicional y poco afirmativo, las exigencias hechas a Colombia en estas materias fueron muy precisas, siendo la última de ellas la obligación de aceptar importaciones de carne de bovino procedente de animales con edad superior a 30 meses, que fue impuesta una vez finalizada la negociación del Tratado como condición para enviarlo al Congreso de los Estados Unidos para su revisión legal.

- Como corolario de lo anterior puede afirmarse que la negociación no cumplió con los objetivos centrales estipulados para Colombia en el estudio del Ministerio de Agricultura, que sirvió para fijar su posición inicial de cara a las negociaciones del TLC con los Estados Unidos.

Frente a la Matriz de Intereses

- En términos de la matriz de intereses construida por el gobierno con el sector privado, resulta clara la ventaja obtenida por los Estados Unidos en la negociación. En efecto, Colombia no obtuvo la aceptación por parte de los Estados Unidos de una salvaguardia especial agropecuaria de precios, ni consiguió que aquéllas de cantidad para los productos ultrasensibles tuvieran plena vigencia durante la permanencia del Tratado. Tampoco obtuvo la eliminación de los elementos de subsidio inherentes a los créditos, garantías y seguros de crédito a la exportación, ni los recursos para el fondo de compensación y reconversión, ni logró que al comité agropecuario se le atribuyeran las funciones que pretendía. Y menos aún pudo conseguir la implantación de mecanismos para corregir el efecto distorsionante de las ayudas internas a la producción nacional para el caso de las importaciones procedentes de los Estados Unidos.
- Sin tener en cuenta los tres primeros intereses de la matriz en cada país (relacionados con el tema de acceso a los mercados), resulta claro que el Tratado se encontraría seriamente desequilibrado, ya que la ganancia de los Estados Unidos (5.200 puntos) excedería en 181% la de Colombia (1.850 puntos).
- En estas circunstancias, la única forma de equilibrar la negociación habría sido que Colombia hubiera alcanzado una ventaja neta de 3.350 puntos frente a los Estados Unidos en la negociación de los tres primeros intereses, consistentes en la liberalización de la oferta exportable actual y potencial y en el tratamiento de los productos sensibles. La exclusión del programa de liberación del azúcar y la diferencia en el tratamiento que recibieron los demás productos sensibles en uno y otro país son hechos suficientes que corroboran que esta situación no se presentó.

Frente al CAFTA y otros acuerdos

- Los Estados Unidos adoptaron frente a Colombia una posición más radical en comparación con la que asumieron frente a los países centroamericanos. Si

bien en el marco de CAFTA se consolidaron las preferencias de la Iniciativa del Caribe (CBI) y en el de Colombia las del ATPDEA, la afirmación se sustenta en los siguientes hechos:

- i. Mientras que a los países centroamericanos se les concedió unas pocas excepciones al programa de liberación, en el caso de Colombia no se permitió exclusión alguna.
- ii. A los países centroamericanos se les dio la opción de administrar algunos contingentes mediante requisitos de desempeño, en tanto que a Colombia no.
- iii. A los países centroamericanos no se les exigió una cláusula de preferencia no recíproca, pero a Colombia sí.
- iv. En el Tratado con los países centroamericanos se estableció una comisión agrícola que tiene la facultad de revisar la vigencia de las salvaguardias, mientras que en el negociado con Colombia no se estableció esa facultad.
- v. En tanto que en el TLC con Colombia la proporción del valor promedio anual de las importaciones originarias de los Estados Unidos correspondientes al periodo 2001-2004 que estarán libres de arancel desde el inicio del Tratado equivale a un 94,8%, dichos porcentajes, con base en el promedio anual del valor de las importaciones correspondientes al periodo 2002-2003, ascendieron al 75% en Guatemala, al 74,3% en Costa Rica, al 66,1% en El Salvador, al 58,1% en Honduras y al 45,8% en Nicaragua. En el agregado, el valor anual de las importaciones de los países centroamericanos provenientes desde los Estados Unidos que quedaron libres de arancel desde el inicio del Tratado ascendieron a un 69,4% del valor total importado desde dicho país, proporción que resulta inferior en 25 puntos porcentuales al caso colombiano.
- vi. En el Tratado con Colombia los Estados Unidos obtuvieron las mayores posibilidades de aumentar sus exportaciones post TLC por medio de los contingentes otorgados, en comparación con lo alcanzado en el Tratado con los países centroamericanos, con excepción de Nicaragua. En efecto, en el caso colombiano los contingentes otorgados superaron en un 29,7% el valor de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, mientras que en el caso de Costa Rica lo hicieron en 2,2%, en el de Guatemala en 4,9%, en el de Honduras en 3,1%, en el de El Salvador en 3,8%, y en el caso atípico de Nicaragua en 92,5%.
- vii. En el agregado, por medio de los contingentes acordados los Estados Unidos podrían aumentar sus exportaciones actuales hacia los países centroamericanos hasta en un 7,7%, proporción inferior en 22 puntos porcentuales en relación con el caso de Colombia.

- viii. El plazo máximo de desgravación concedido a los países centroamericanos fue de 20 años, mientras que el otorgado a Colombia fue de 19 años.
 - ix. Los países centroamericanos pudieron incluir una mayor cantidad de productos en la categoría más prolongada de desgravación (a más de 10 años) respecto a lo logrado en el caso colombiano. En efecto, Colombia pudo clasificar en las canastas más prolongadas de desgravación apenas al 4,7% de las subpartidas del ámbito agropecuario, en comparación con el 32,2% en el caso de Costa Rica, el 27,1% en el de Nicaragua, el 25,8% en el de Honduras, el 20,6% en el de El Salvador y el 18,7% en el de Guatemala. Así mismo, en cada uno de los países centroamericanos el porcentaje de subpartidas arancelarias incluidas en las canastas más porlongadas fue superior al incorporado en ellas por los Estados Unidos, mientras que resultó lo opuesto en el caso colombiano.
 - x. Las condiciones de aplicación de la salvaguardia de cantidad fueron más estrictas en el Tratado con Colombia en comparación con las establecidas en el suscrito con los países centroamericanos.
- Los únicos aspectos en que el Tratado suscrito por Colombia resultó en principio más favorable que CAFTA fueron: el número de subpartidas arancelarias que los Estados Unidos protegieron con salvaguardias de cantidad, el acuerdo logrado en materia sanitaria y fitosanitaria aunque por fuera del texto del Tratado, el volumen del contingente otorgado por los Estados Unidos para el azúcar y el tratamiento otorgado al tabaco. Ahora bien, la diferencia en el primer caso se debe a que los países centroamericanos acordaron con los Estados Unidos el establecimiento de salvaguardias recíprocas en los productos del sector lácteo, a diferencia del caso colombiano en el que se acordó no usar este tipo de medidas para dicho sector. Así mismo, la ventaja en el segundo caso podría ser más teórica que real, dado, de una parte, el grado de ambigüedad del compromiso y, de otra, la inocuidad de los países centroamericanos de acciones en este campo, como quiera que, por ejemplo, son exportadores desde hace varios años de algunas frutas y hortalizas.
 - De otra parte, a diferencia del Tratado suscrito por los Estados Unidos con Chile, Colombia se vio precisada a incluir en el texto una cláusula mediante la cual se comprometía a no utilizar el Sistema Andino de Franjas de Precios desde el inicio del Tratado. Aunque los Estados Unidos insisten en que en la práctica no aplicarán dicha cláusula, no puede desconocerse la existencia de un elevado riesgo jurídico.

- En contraposición con el Tratado suscrito por los Estados Unidos con Marruecos, a Colombia no se le permitieron salvaguardias de precios ni de cantidad con vigencia superior al periodo de transición.
- A diferencia del TLC suscrito con Colombia, en el negociado con Marruecos se obtuvo la exclusión del programa de liberación del trigo y de la carne bovina y una salvaguardia permanente de cantidad en el caso de los cuartos traseros de pollo.
- Las mayores exigencias de los Estados Unidos en el TLC con Colombia frente a otros Tratados se deben en gran parte a las crecientes presiones del Congreso de los Estados Unidos cada vez que su país celebra un nuevo acuerdo comercial, particularmente teniendo en cuenta la pronta culminación del Fast Track. Así mismo, esta posición de obligar a celebrar Tratados cada vez más exigentes está influenciada por sus objetivos geoestratégicos de lograr una mayor influencia sobre la agenda multilateral (especialmente ahora que se está intentando culminar con éxito la Ronda Doha en la OMC) y alcanzar un modelo de acuerdo comercial mucho más comprensivo ante eventuales negociaciones que los Estados Unidos pretenden adelantar con países más desarrollados, como es el caso de algunos asiáticos.

Impactos negativos del TLC a corto plazo

- En ausencia de subsidios que compensen los efectos de la desgravación se presentarían pérdidas a corto plazo en el valor de la producción, el área sembrada y el empleo generado en los cultivos de maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, soya, frijol, y trigo. Así mismo, se esperaría una disminución importante en la producción informal de carne de cerdo, la cual constituye aproximadamente el 43% del total producido en el país, y es muy probable que desaparezca la actual producción de cebada.
- Tomando como referencia la situación observada en el periodo 2001-2005, la producción (en volumen) en cada año de vigencia del Tratado sería inferior a la que se presentaría en ausencia del mismo, en un 13% en el caso del maíz, en un 27% en sorgo, en un 23% en soya, en un 15% en frijol y en un 23% en trigo. Paralelamente, el valor de la producción en cada año de vigencia del Tratado resultaría inferior al que se observaría en ausencia del mismo, en términos reales, en un 36% en el caso del maíz, en un 46% en sorgo, en un 32% en soya, en un 27% en frijol y en un 32% en trigo.

- El excedente de los productores en cada año de vigencia del Tratado resultaría inferior al que se experimentaría en ausencia del mismo, en un 25% en el caso del maíz, en un 23% en sorgo, en un 11% en soya, en un 14% en fríjol y en un 10% en trigo.
- El área sembrada, el empleo y los ingresos laborales durante cada año de vigencia del Tratado serían inferiores a los que se presentarían en ausencia del mismo, en un 14% en el caso del maíz, en un 25% en sorgo, en un 24% en soya, en un 8% en fríjol y en un 44% en trigo.
- A corto plazo se observaría una disminución del orden del 9% en el ingreso anual promedio de los productores de aceite de palma, durante la vigencia del Tratado, lo que podría generar a largo plazo efectos sobre el nivel de área sembrada y producción, al punto de verse reducidos en un 19% y un 11%, respectivamente, respecto a los que se presentarían en ausencia del Tratado. Ello, obviamente, sin tener en cuenta los efectos positivos que sobre estas variables pueden derivarse de la utilización del aceite de palma en la producción de biodiesel.
- La mayoría de los efectos negativos del TLC afectarían en mayor proporción a la economía agrícola campesina o informal que se destina a la comercialización en el mercado.

Impactos negativos del TLC a largo plazo

- En el largo plazo se podrían presentar efectos negativos importantes sobre el sector productor de arroz, siendo la producción, el área sembrada, el empleo y los ingresos laborales inferiores en 12% cada uno, el valor de la producción en 23% y el excedente de los productores en 12%, respecto a los que se observarían en ausencia del Tratado.
- En el largo plazo, salvo que se presentara un aumento significativo en los precios de los cuartos traseros de pollo estadounidenses como consecuencia de la mayor demanda internacional de los mismos en virtud, por ejemplo, de la suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio por parte de los Estados Unidos, o que éste país decida no dirigir sus exportaciones hacia Colombia, la industria colombiana productora de carne de pollo correrá serios riesgos. Este riesgo puede conducir a que en el mediano plazo algunos productores abandonen la actividad buscando una reorientación de sus inversiones.

- En el escenario más conservador, en el cual el ingreso promedio se reduciría en un 30%, la producción de carne de pollo sería inferior en un 34% a la que se presentaría en ausencia del TLC, con iguales descensos en el empleo y los ingresos laborales, el valor de la producción se vería reducido en un 54% y el excedente de los productores en un 18%. No obstante, puede presentarse el caso en que la disminución de los precios internos de las pechugas y las alas como consecuencia de la liberalización de los trozos de pollo sea de tal magnitud que genere rentabilidades negativas, lo que ocasionaría a largo plazo un desmantelamiento de la industria avícola.

Impactos positivos del TLC a corto plazo

- Las ganancias a corto plazo del Tratado en términos de aumentos en producción y empleo en el sector agropecuario son bastante reducidas, sin tener en cuenta en el análisis los efectos negativos que habrían de reproducirse en el caso de que se abolieran las preferencias del ATPDEA y el SGP ante la ausencia de un TLC con los Estados Unidos.
- En efecto, el mayor acceso en azúcar y etanol se traduciría en un aumento del ingreso de los productores en un 1%, pero no en un incremento de la producción o del empleo. En el caso de la cadena láctea los mayores impactos se presentarían sobre el sector agroindustrial, mas no sobre los productores de leche líquida. Sólo el tabaco podría ver incrementado el valor de su producción en 19% y el área cultivada y el empleo en 15% cada uno.

Impactos positivos del TLC a largo plazo

- En el largo plazo seguramente se presentarán ganancias importantes en el sector lácteo, así como en el tabacalero, una vez finalice la desgravación del arancel de los Estados Unidos, dado el tamaño de su mercado doméstico.
- Igualmente, podrían llegar a presentarse ganancias considerables en los sectores de carne de bovino y frutas y hortalizas, pero éstas dependerán de la voluntad de los Estados Unidos para eliminar las restricciones sanitarias y fitosanitarias injustificadas, así como de la concreción de las labores que tiene que adelantar el país tanto en materia sanitaria como en otros campos para ajustar la producción de estos bienes a los estándares internacionales requeridos. En efecto, en el sector cárnico es necesario superar el problema de la fiebre aftosa

e incrementar sustantivamente el hato ganadero, mientras que en el sector hortofrutícola resulta fundamental subsanar los inconvenientes de plagas y enfermedades y además trabajar de forma seria y sistemática en otros aspectos como la presentación y empaque, el tamaño de los pedidos y la marca.

- Otros productos del sector agrícola que se beneficiarían de la consolidación de las preferencias, además de los tradicionales como flores y cigarrillos, serán los biocombustibles: el etanol a corto plazo y el biodiesel a mediano plazo.

Balance de beneficios y costos sociales: escenario base

- No es claro que el sector agropecuario, como actividad productora, haya resultado ganador neto en la negociación del Tratado, como era uno de los objetivos principales del país.
- En efecto, a corto plazo se generaría un costo anual neto para el sector del orden de \$288 mil millones (en pesos de 2005) en términos de excedentes del productor, que representa un 6% del valor de la producción de todos los productos analizados en ausencia de TLC. De igual manera, en términos de ingresos laborales también se presentaría un costo neto para el sector por valor anual de \$65 mil millones (en pesos del 2005), que representa un 10% de los ingresos laborales en estos productos en ausencia de TLC.
- Al menos por ahora no parecieran existir elementos suficientes para prever que en el largo plazo se va a revertir la situación encontrada a corto plazo. De una parte, las pérdidas sobre los bienes de importación serían mayores que las de corto plazo pues se deberían adicionar los efectos negativos una vez concluida la desgravación de arroz y carne de pollo, así como los efectos a largo plazo sobre la producción de aceite de palma. De otra parte, los efectos a largo plazo que si bien pueden ser importantes para tabaco y lácteos una vez concluida la desgravación del mercado estadounidense, resultarían inciertos para los principales productos potenciales de exportación del país (carne de bovino y hortofrutícolas), ya que su evolución dependerá de factores tanto externos (voluntad del gobierno de los Estados Unidos para remover las barreras no arancelarias) como internos. Solamente con un importante crecimiento sostenible de los bienes exportables se podría revertir la situación en una perspectiva de largo plazo.

- Al analizar el balance de beneficios y costos para el país derivados de lo negociado en el capítulo agrícola del TLC, incluyendo los efectos sobre los consumidores y el recaudo aduanero, se encuentra que a corto plazo las pérdidas netas en producción y empleo, sumadas a los menores aranceles recaudados, no podrían ser compensadas con la mejora en el bienestar de los consumidores, generándose un balance neto negativo para el país por valor anual de \$357 mil millones (en pesos de 2005).
- Por su parte, los mayores efectos negativos sobre la producción a largo plazo, ante las contracciones en arroz, aceite de palma y especialmente carne de pollo, incrementarían aún más el desbalance, pues el aumento en el bienestar de los consumidores no sería suficiente para contrarrestar dichos efectos. Así, el balance negativo oscilaría anualmente entre \$0,8 y \$1,3 billones (en pesos del 2005), dependiendo del escenario que se presente en el sector avícola.
- Bajo las anteriores circunstancias, a fin de que el país pueda compensar las pérdidas que se presentarían a largo plazo en el caso de los bienes importables actualmente producidos en el país, el valor de producción de los productos exportables debería aumentar entre \$2,0 y \$3,3 billones al año, dependiendo del escenario que se considere, lo que equivale a US\$872 y US\$1.439 millones anuales, respectivamente.
- Cabe aclarar que, como resultado de los análisis de sensibilidad realizados sobre el grado de reducción en áreas, producción y empleo, es posible concluir con suficiente nivel de certeza que los impactos previsibles del TLC no se habrían de apartar de manera significativa de los estimados en este estudio.
- En efecto, suponiendo que las reducciones fueran un 50% inferiores a las estimadas a partir de las elasticidades calculadas por el Ministerio de Agricultura, el balance negativo para el país, estimado originalmente en \$0,8 y \$1,3 billones (en pesos del 2005) dependiendo de la situación que se presente en el sector avícola, podría disminuirse a \$0,6 y \$1,1 billones (en pesos de 2005), respectivamente. En consecuencia, el valor de producción de los productos exportables debería aumentar entre US\$650 y US\$1.217 millones, en lugar de los US\$872 y US\$1.439 millones anuales estimados originalmente. Así mismo, suponiendo que las reducciones fueran un 50% superiores a las estimadas, el balance negativo para el país se aumentaría a \$1,0 y \$1,5 billones (en pesos de

2005), por lo que el valor de producción de los productos exportables debería aumentar entre US\$1.093 y US\$1.660 millones.

Balance de beneficios y costos sociales: escenario alternativo

- A partir de un ejercicio de aproximación, bajo la utilización de varios supuestos e indicadores, y en un escenario pesimista a fin de evitar subestimaciones, se concluye que la eliminación del ATPDEA a corto plazo podría traer como efecto para el país una pérdida neta de \$0,2 billones anuales (en pesos de 2005), las cuales podrían ser compensadas siempre y cuando el resto de las exportaciones colombianas, aumentara en \$0,5 billones anuales (en pesos de 2005), equivalente a US\$ 232 millones.
- Resulta claro entonces que la expansión requerida para el escenario sin TLC ni ATPDEA ni SGP sería sensiblemente inferior a la que se necesitaría bajo el escenario con TLC. No obstante, se debe señalar que los impactos de largo plazo bajo el escenario sin TLC ni ATPDEA ni SGP podrían ser mayores a los de corto plazo extendidos de manera permanente, puesto que en tal situación sería más difícil penetrar al mercado estadounidense con otros productos por la ausencia de preferencias arancelarias y por la presencia de restricciones sanitarias y fitosanitarias, que dificultarían aún más lograr los aumentos requeridos en el volumen exportado para compensar pérdidas en este escenario en comparación con lo que pasaría en el escenario con TLC.

El programa Agro Ingreso Seguro

- El proyecto de ley presentado por el gobierno al Congreso no define de antemano los productos susceptibles de beneficiarse de los apoyos directos al productor que se otorgarían en el marco del programa denominado Agro Ingreso Seguro, AIS, lo cual resulta contraproducente. En este sentido se piensa que estos apoyos deberían canalizarse exclusivamente a los sectores que resultarían perdedores a corto y mediano plazo, pero siempre que cuenten con claras posibilidades de volverse competitivos en un mediano plazo (por ejemplo seis años).
- El proyecto de ley no establece el tipo de apoyo directo que se otorgará ni los parámetros que se utilizarán para la determinación de su magnitud. En estas circunstancias aumenta el grado de incertidumbre de muchos agricultores.

- De acuerdo con la filosofía del programa anunciada tanto por el Presidente como por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, los recursos del programa AIS no se deben canalizar a los exportadores de productos agropecuarios a los Estados Unidos en caso de que no fueran prorrogadas las preferencias del ATPDEA ni se obtuviera una retroactividad en las preferencias del TLC que dieran lugar a la devolución de aranceles.
- En términos generales se consideran adecuadas las condiciones generales para la concesión de los apoyos económicos directos a la luz de los propósitos del programa que fueron incluidas en el proyecto de ley, tales como la transitoriedad del estímulo atándolo al cumplimiento de compromisos de productividad, el establecimiento de topes por anualidad y por producto, la transparencia en su aplicación y el respeto al principio de equidad de manera tal que con el otorgamiento de estos subsidios no se incremente la desigualdad en el campo colombiano.
- Para los productores de sectores desfavorecidos sin posibilidad alguna de reconversión competitiva, podría estudiarse la posibilidad de otorgar ayudas temporales pero en el marco de programas de asistencia social.
- Los productores de los sectores que se beneficien con recursos de los componentes de competitividad y reconversión no sólo deberían invertirlos en los programas específicos para los cuales sean otorgados, sino que deberían estar sujetos a compromisos de desempeño. Sería conveniente establecer un régimen de sanciones por incumplimiento.
- El programa AIS debería ser reglamentado y administrado exclusivamente por el propio sector público. El sector privado debería participar con recomendaciones sobre su reglamentación y con criterios para evaluar el desarrollo del mismo.

La compensación a los sectores perdedores

- Bajo un escenario en el que se decida compensar la totalidad de la protección arancelaria que se desmontaría por efecto del TLC sobre los productos perjudicados a corto plazo (maíz, sorgo, soya, trigo y fríjol), un programa de ayudas internas costaría del orden de \$199.000 millones (en pesos de 2005) promedio anual, presentándose años en que las ayudas ascenderían a \$372.000 millones y otros en los que serían de \$75.000 millones (en pesos de 2005).

- Por su parte, en un escenario en que se decidiera compensar únicamente la protección que supera el AEC, el programa costaría cerca de \$93.000 millones (en pesos de 2005) promedio anual, observándose años en los que las ayudas ascenderían a \$244.000 millones y otros en los que serían de \$25.000 millones (en pesos de 2005).
- En caso de que los recursos fiscales previstos en la ley “Agro Ingreso Seguro” se destinaran a compensar efectivamente los productos en los cuales se presentarían pérdidas considerables a corto plazo, en una cuantía tal que fuera posible evitar dichas pérdidas, el balance negativo de la negociación a corto plazo para el país podría ascender a un valor anual de \$198 mil millones (en pesos de 2005), ya que el monto requerido de las ayudas sería inferior al valor de las pérdidas en términos de excedentes de productor e ingresos laborales.
- Ahora bien, los efectos a largo plazo sobre aquellos productos que reciban ayudas para evitar la caída de sus ingresos a corto plazo, dependerán de las acciones que se implementen para el mejoramiento de su competitividad. De acuerdo con las estimaciones realizadas en este trabajo, de los recursos que ha previsto el gobierno, al menos inicialmente, podría destinarse un monto anual de \$300.000 millones (en pesos de 2005) a las labores de mejoramiento de la competitividad, lo cual no pareciera ser suficiente para abarcar tanto a los productos potenciales de exportación como a los productos de importación. De ahí la necesidad de un decidido compromiso de parte del sector privado en la modernización y la competitividad del sector agrícola en el país.

En este sentido, aunque las ayudas para sostener el ingreso a corto plazo pudieran evitar pérdidas significativas en algunos productos, a mediano y largo plazo se podrían presentar las contracciones que hubieran sido evitadas temporalmente, de no avanzarse suficientemente para garantizar niveles adecuados de competitividad en su producción doméstica.

Si en efecto fuera posible alcanzar los niveles de competitividad requeridos en la producción doméstica de los bienes a los cuales se les debería otorgar ayudas internas a corto plazo (maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, soya y frijol), el balance negativo de la negociación a largo plazo para el país se podría disminuir, ya que, en el mejor de los casos, podría oscilar entre un valor anual de \$0,5 y \$0,9 billones (en pesos de 2005), dependiendo del escenario que se presente en el sector avícola. Bajo estas alternativas, el valor de producción de los productos

exportables debería aumentar por lo menos entre \$1,1 y \$2,4 billones al año, dependiendo del escenario que se considere, lo que equivaldría a unos US\$ 486 o US\$1.053 millones anuales, respectivamente.

REFLEXIONES

- Como ha sido usual en el caso de los TLC negociados por los Estados Unidos con países especialmente del Sur, el TLC con Colombia consiste en un acuerdo comercial de tipo estratégico, selectivo y diferencial bajo los lineamientos básicos de la economía política de la geoestrategia internacional y la política comercial estadounidense en el marco de la globalización imperante en la actualidad. Se trata de un Tratado que busca profundizar los compromisos multilaterales existentes en el contexto de la OMC, específicamente en algunas disciplinas en las que los Estados Unidos pueden beneficiarse con la liberación de la competencia a escala cada vez más global, en tanto que en temas como el comercio agrícola mantiene una política precautelativa, defensiva y proteccionista con la aplicación de medidas como las ayudas internas a la producción doméstica, por lo menos hasta tanto no sean armonizadas a nivel multilateral. Es decir, este tipo de TLC se caracteriza por tratarse simultáneamente de un acuerdo OMC-plus en ciertos ámbitos y disciplinas promovidos especialmente por los Estados Unidos y de un acuerdo comercial de naturaleza estratégica orientado por intereses predominantes en dicho país, en algunos casos defensivos como en ramas del sector agropecuario y en otros por intereses ofensivos y competitivos.
- El argumento táctico del denominado precedente ha sido utilizado tradicionalmente por los Estados Unidos en sus negociaciones internacionales en muy diversos ámbitos desde geopolíticos a financieros como en el caso del manejo de la crisis de la deuda externa de países del Tercer Mundo y hasta comerciales como en los TLC negociados con países del Sur. No obstante la insistencia e innegable efectividad que ha tenido para los propósitos estadounidenses, al lograr mayor poder de negociación con la diferenciación y pérdida de cohesión/solidaridad entre países con los que negocia, es de resaltar que por lo menos hasta los TLC acordados con los países centroamericanos los Estados Unidos habían aceptado excepciones importantes a avances ya logrados en otros TLCs negociados previamente como en los de Chile, Marruecos y Australia (como se mostró en el cuarto capítulo), ante lo cual no podría afirmarse que el argumento estadounidense del precedente haya sido infranqueable en el pasado.

- Ante el nuevo escenario que plantea la negociación del TLC con los Estados Unidos, la mayor potencia geopolítica y económica del mundo y de innegable importancia en el comercio internacional de productos agropecuarios, es necesario repensar integralmente la política agropecuaria en Colombia. En efecto, el país debe decidir el grado de competencia que deberían tener los productos agropecuarios estadounidenses en el mercado colombiano con relación a los provenientes de otros países (es decir, el grado de mono u oligopolio de bienes de los Estados Unidos en el país), algunos de los cuales podrían colocarse a precios inferiores a los estadounidenses, generándose así un mayor aumento en el bienestar de los consumidores (en la medida en que las variaciones de los precios se trasladen al consumidor final), aunque en ocasiones a costa de mayores pérdidas de los productores nacionales. A manera de ejemplo, el país tendrá que reflexionar sobre el sentido de mantener el SAFP sobre las importaciones de terceros países cuando se va a eliminar frente a los Estados Unidos, así como analizar si fuera conveniente otorgar el mismo acceso a países tropicales y no tropicales o si resultaría mejor diferenciarlos según países de procedencia.
- En este contexto, se debe replantear la relación comercial con Venezuela, país que ha oficializado su retiro de la CAN. No se trataría simplemente de suscribir un acuerdo comercial con dicho país para reestablecer las condiciones de acceso preferencial alcanzadas en el marco de la Comunidad Andina, sino que se deberá tener en cuenta que a futuro no solamente Colombia tendrá libre comercio con los Estados Unidos, sino que Venezuela probablemente estará en la misma situación con los países del Mercosur, por lo que de no actuarse oportunamente podría darse un vuelco a las provechosas relaciones comerciales observadas entre los dos países andinos. Además, los acuerdos de Perú y Colombia con los Estados Unidos, y posiblemente el de Ecuador, hacen necesario pensar en importantes reformas que tendrán que introducirse a la normativa andina.
- Aparte de las consideraciones de política comercial y de la existencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el futuro del sector agropecuario del país dependerá necesariamente de la implantación de un programa de modernización coherente y perdurable a través del tiempo. El logro de estándares competitivos a nivel internacional requiere trabajar de manera integrada y consistente en cuatro ejes fundamentales, a saber: a) tecnología, b) costos y márgenes de producción, comercialización y distribución, c) empresarización, y e) tierra.

La investigación y la transferencia de tecnología constituyen dos áreas en las que se requiere canalizar un volumen significativo de recursos tanto públicos como privados para reducir costos de producción y aumentar la productividad de diversos productos del agro colombiano. Complementariamente, debe abordarse con la seriedad requerida la problemática del transporte, la distribución y la comercialización de bienes agropecuarios, para rebajar costos de transacción y márgenes de comercialización. Además, ha de avanzarse en la empresarización del campo colombiano con políticas públicas que promuevan la eficiencia, competitividad y modernización del sector, sin favorecerse la captura de rentas por parte de unos grupos privilegiados y en detrimento de intereses colectivos como ha sucedido en el pasado. Una de las condiciones indispensables para la modernización del sector reside en instaurar en el país una nueva concepción de la tierra como un verdadero factor de producción y no como un medio idóneo para la generación tanto de extra-rentas económicas como de poder político en favor de sus propietarios.

Este libro se terminó de imprimir
en los días del mes de noviembre de 2006
en los talleres de
Ediciones Ántropos.
Bogotá, D.C., Colombia

RESUMEN

Evaluar la normatividad acordada en la negociación de un TLC y estimar los impactos susceptibles de generarse tanto a corto como a largo plazo, en términos de las ganancias y pérdidas en excedentes de productor (por aumento o reducción de producción doméstica), de consumidor (ante el cambio de precios internos al por menor), en ingresos laborales, y del costo fiscal arancelario (por la rebaja de los aranceles de importaciones provenientes del país socio), permite identificar asimetrías, retos y oportunidades, definir acciones y esfuerzos públicos y privados que han de realizarse en diversos campos (como productividad, diversificación, especialización, comercialización, exportación) para asegurar una mejora en el bienestar nacional en una perspectiva duradera.

Ante su importancia para la construcción de una visión estratégica del sector, se realizó una evaluación para el caso específico de la producción agrícola primaria sin pretender, de manera alguna y no obstante que la negociación de la agricultura fue autocontenida, inferir un juicio sobre la bondad de la negociación del TLC en su conjunto ya que para ello se requeriría evaluar cada uno de los 23 capítulos del Tratado.

Partiendo tanto de la conveniencia de estrechar y profundizar las relaciones comerciales de Colombia con los Estados Unidos en medio de la globalización, como de la necesidad de avanzar en profundas transformaciones internas en el campo y en la política agropecuaria del país, resulta indispensable contar con análisis objetivos y sustentables. Ahí reside la razón de la evaluación realizada, de la cual se pueden resaltar algunas de sus principales conclusiones.

Rasgos característicos del TLC

La negociación agropecuaria del TLC de Colombia con los Estados Unidos fue **inequitativa**. En efecto, 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: sus principales instrumentos de política comercial agropecuaria. Complementariamente, no fue posible incluir en el Tratado un mecanismo sustituto del sistema de franjas de precios, como hubieran sido las medidas de salvaguardia de precios con vigencia durante la permanencia del Tratado o hasta que las ayudas internas distorsionantes de la producción y el comercio sean eliminadas en la OMC. No se incluyó una cláusula que permitiera revisar el programa de desgravación en el caso que los Estados Unidos decidieran aumentar los niveles de las ayudas internas que actualmente otorgan a sus bienes agropecuarios, lo que podría llegar a afectar en un futuro no sólo a los productos colombianos que compiten con importaciones provenientes de los Estados Unidos, dado que se deprimirían aún más los precios a los que

se importarían, sino también a los productos de exportación de Colombia a los Estados Unidos en caso de que dicho país sustituyera por ayudas internas la protección en frontera que ahora concede a sus productos sensibles (como tabaco, leche y carne)

Igualmente, los Estados Unidos excluyeron del programa de liberación productos especialmente sensible para ellos y de particular interés para Colombia: el azúcar y los productos con alto contenido de azúcar no listos para el consumo, y no aceptaron exclusión alguna por parte de Colombia, lo que sí habían permitido a otros socios comerciales como Marruecos y los países centroamericanos. Además, 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, cláusula que no se había incluido de manera generalizada para el sector agropecuario en ningún otro Tratado suscrito por los Estados Unidos, salvo el TLC con Perú.

La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos resultó **asimétrica** en favor de este último, lo cual no se compadece ni con el tamaño de las economías ni con su grado de desarrollo. Es preciso señalar que Colombia ofreció desgravar de manera inmediata (incluidos contingentes) un valor anual de importaciones actuales equivalente a US\$839 millones (un 130% del total importado desde los Estados Unidos), en tanto que este último sólo ofreció desgravar de manera inmediata un valor anual de importaciones actuales equivalente a US\$776 millones (un 115% del total importado desde Colombia). Esto sin tener en cuenta que los Estados Unidos podrían aprovechar una desviación anual de comercio del orden de los US\$206 millones en productos con desgravación inmediata. De igual forma, mientras que los compromisos de orden sanitario y fitosanitario asumidos por los Estados Unidos por fuera del texto del Tratado tienen un lenguaje condicional y poco afirmativo, las exigencias hechas a Colombia en estas materias fueron muy precisas.

Por estas y otras consideraciones, al menos hasta que se avance en el desmonte de subsidios internos a nivel multilateral, el TLC en el sector agrícola corresponde más a un acuerdo comercial estratégico que a un verdadero tratado de libre comercio, consecuente con los lineamientos de la política comercial estadounidense.

El TLC de Colombia frente al TLC de Centroamérica (CAFTA)

Los Estados Unidos adoptaron frente a Colombia una posición negociadora más radical que la asumida frente a los países centroamericanos. Si bien en el marco del CAFTA se consolidaron las preferencias de la Iniciativa del Caribe (CBI) y en el de Colombia las del ATP-DEA, la afirmación se sustenta, entre otros, en los siguientes hechos: a) mientras que a los países centroamericanos se les concedieron algunas excepciones al programa de liberación, en el caso de Colombia no se permitió exclusión alguna; b) a los países centroamericanos se les dio la opción de administrar determinados contingentes mediante requisitos de desempeño, en tanto que a Colombia no se le aceptó; c) a los países centroamericanos no se les exigió una cláusula de preferencia no recíproca, pero a Colombia sí; d) las condiciones de

aplicación de la salvaguardia de cantidad fueron más estrictas en el Tratado con Colombia que en CAFTA y e) en términos de valor de comercio, el monto anual de las importaciones actuales de los países centroamericanos provenientes desde los Estados Unidos que quedaron libres de arancel desde el inicio del Tratado (incluidos contingentes), ascendió a un 108% del valor total importado desde dicho país, proporción que alcanza más de un 130% en el caso colombiano.

Impactos previsibles del TLC sobre el sector agropecuario

De acuerdo con lo negociado, a *corto plazo* se preverían pérdidas para el país ante la importación de bienes agrícolas de los Estados Unidos, en el valor de la producción, el área sembrada y el empleo generado en el caso de los cultivos de maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, soya, fríjol, y trigo, productos en los que caería anualmente el excedente de productor en un 15% de su valor actual de producción, e igual porcentaje en ingresos laborales. En el *largo plazo* se presentarían también efectos negativos sobre la producción interna de arroz (con pérdidas anuales del 12% en excedente del productor e ingresos laborales), carne de pollo (pérdida del 34%, en el escenario más conservador) y aceite de palma (pérdida de 8% en excedente y de 19% en ingresos laborales).

En materia de acceso al mercado estadounidense a *corto plazo* habría efectos positivos sobre el valor de producción de azúcar, etanol y tabaco, con una ganancia anual en excedente de productor del 1%, aunque sólo en el último de ellos podría verse incrementada el área cultivada y el empleo en un 3%. En el *largo plazo* se presentarían ganancias importantes en el sector lácteo, así como en el tabacalero, dado el tamaño del mercado estadounidense. Igualmente, podrían llegar a presentarse ganancias considerables en los sectores de carne de bovino, frutas y hortalizas, pero éstas dependerán tanto de la voluntad de los Estados Unidos para eliminar efectivamente las restricciones sanitarias y fitosanitarias injustificadas, así como de la labor desarrollada en el país (en empaque, calidad, estándares sanitarios, etc.). Cabe señalar que aunque la consolidación de las preferencias no necesariamente implica que como consecuencia del TLC se generarán aumentos en la producción o el empleo de al menos algunos bienes que actualmente las aprovechan (como flores, cigarrillos), teniendo en cuenta que desde hace tiempo ya gozaban de idénticas condiciones de acceso, sí se pueden crear oportunidades importantes para las exportaciones de biocombustibles de concretarse las expectativas actuales en esta materia.

Balance de beneficios y costos sociales

No es claro que el sector agropecuario colombiano, como actividad productora, haya resultado ganador neto en la negociación del Tratado, como era uno de los objetivos principales del país. En efecto, al analizar el balance de beneficios y costos para el país derivados de lo negociado en el capítulo agrícola del TLC, en términos de los efectos sobre los productores, los trabajadores, los consumidores y el recaudo aduanero, se encuentra que a *corto plazo* las

pérdidas netas en producción y empleo, sumadas a los menores aranceles recaudados, no podrían ser compensadas con la mejora en el bienestar de los consumidores, generándose un balance neto negativo por valor anual de \$357 mil millones (en pesos de 2005). Por su parte, los mayores efectos negativos sobre la producción a *largo plazo*, ante las contracciones en arroz, aceite de palma y especialmente carne de pollo, incrementarían aún más el desbalance, pues el aumento en el bienestar de los consumidores no sería suficiente para contrarrestar dichos efectos. Así, el balance negativo oscilaría anualmente entre \$0,8 y \$1,3 billones (en pesos de 2005), dependiendo del escenario que se presente en el sector avícola. Bajo las anteriores circunstancias, a fin de que el país pueda compensar las pérdidas que se presentarían a *largo plazo* en el caso de los bienes importables actualmente producidos en el país, el valor de producción de productos exportables y/o de importables a través de mejoras sustanciales en su competitividad debería aumentar entre US\$872 y US\$1.439 millones al año, dependiendo del escenario que se considere. En el logro de una transformación agropecuaria de esa magnitud reside la posibilidad de que el TLC deje de ser un grave riesgo para el sector en el país.

Se debe señalar que, bajo cualquier escenario, el futuro del sector agropecuario del país dependerá necesariamente de la implantación de un programa de reforma y modernización coherente y perdurable a través del tiempo. El desmonte de privilegios a favor tradicionalmente de unos grupos poderosos y el logro de estándares competitivos a nivel internacional (en un espectro de productos) requiere trabajar de manera integrada y consistente en al menos cuatro ejes fundamentales, a saber: a) tecnología, b) costos y márgenes de producción, comercialización y distribución, c) empresarización y d) institucionalización de la tierra como factor de producción y no como recurso de poder político y rentas.

Aún en el caso en que parte de los recursos fiscales previstos en el programa “Agro Ingreso Seguro” se destinaran a compensar efectivamente a los productores que incurrirían en pérdidas considerables a corto plazo, mediante ayudas directas en una cuantía suficiente y con un método de asignación adecuado, entre otras razones, para garantizar el cubrimiento de los pequeños productores quienes se verían especialmente afectados en el caso de ciertos productos agropecuarios, a mediano y largo plazo se podrían presentar las caídas en producción y empleo previsible de no avanzarse suficientemente para garantizar niveles adecuados de competitividad en la producción doméstica de bienes agropecuarios importables. Para tal fin, los recursos del mencionado programa, una vez descontado el monto que se otorgaría en apoyos directos, no parecen ser suficientes para satisfacer los requerimientos del sector, incluyendo los necesarios para mejorar la competitividad de los productos potencialmente exportables, por lo que se deberán realizar mayores esfuerzos, tanto técnicos como financieros, por parte no sólo del sector público sino especial y crecientemente del sector privado en ejes estratégicos como los anteriormente referidos.
