



Resumen Ejecutivo

Desde la culminación de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales en mayo de 1994, se creyó que la liberación comercial en bienes agropecuarios era cuestión de tiempo y que los países desarrollados habían dado un verdadero salto hacia la libertad comercial mediante el desmonte de barreras arancelarias y no arancelarias, reduciendo significativamente las ayudas internas distorsionantes y la eliminación de los subsidios a las exportaciones.

En el fortalecimiento de la política multilateral aparecieron una serie de acuerdos comerciales plurilaterales encabezados por TLCAN¹ que habrían de contribuir, en sana convivencia con el marco regulatorio multilateral², a acelerar la liberación comercial y la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo por la vía de un mayor comercio mundial.

Después de 16 años de iniciado el proceso, cumplido el período de reforma de los países desarrollados en el año 2000 y el de los países en desarrollo en el 2004, luego del fracaso de la denominada Ronda del

Milenio ante los disturbios de Seattle y los fallidos intentos por concluir la Ronda Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales, es necesario que países como Colombia y en particular instituciones como la SAC, hagan un análisis de las condiciones comerciales de su agricultura, con el fin de:

- Establecer el balance de la política comercial y determinar qué tanto ha avanzado comparativamente con los países desarrollados y con competidores tropicales.
- Analizar el alcance de la integración por la vía plurilateral o bilateral derivada de los diferentes acuerdos comerciales y si estos arrojan condiciones favorables para el desarrollo futuro de la agricultura.

El análisis debe contribuir a evitar que los planteamientos derivados de corrientes dogmáticas relacionadas con la liberalización comercial incidan negativamente en la formulación de políticas descontextualizadas y aisladas de la realidad internacional.

El trabajo realizado muestra que la liberación del comercio internacional agropecuario ha sido más espejismo que realidad y que las viejas prácticas restrictivas al comercio de los países desarrollados sólo han registrado cambios “cosméticos” generando aperturas unilaterales de parte de

¹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido como también como NAFTA, por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement).

² Artículo XXIV del GATT de 1994



algunos países en desarrollo y el afianzamiento de posiciones comercialmente defensivas, por parte de otros.

Los resultados se pueden dividir en tres partes:

1. Verificación de los niveles de protección vigentes.

En el ejercicio realizado se demuestra como el nivel de protección a la agricultura en el contexto internacional continúa siendo elevado haciendo de Colombia un país con protecciones de tipo medio, bastante asimilable a lo que aplican competidores regionales como Costa Rica, bastante inferior a México en la mayoría de productos y no excesivamente lejana de Brasil, salvo en un particular grupo de productos, donde las escalas productivas entre uno y otro país marcan grandes diferencias.

Protección Total en Colombia frente a algunos Países latinoamericanos

Producto	Brasil	Chile	Costa Rica	México	Colombia
Carne de cerdo	10	6	46	23	26
Carne Bovino	11	8	15	23	82
Pollo	10	11	58	234	64
Leche	15	6	49	95	36
Maíz	17	6	10	126	31
Arroz Blanco	55	6	19	30	83
Soya y girasol	5	6	1	15	5
Aceites palma	10	6	15	15	7
Aceites soya y girasol	12	6	12	15	1
Promedio Simple	16	9	27	70	36

Elaboró VPT-SAC

Por el lado de los competidores desarrollados, Colombia está muy lejos de los grandes proteccionistas

como Japón, Corea y Suiza, con los cuales resulta imposible cualquier comparación.

Protección Total en Colombia frente a algunos Países desarrollados y Corea

Producto	Corea	Japón	Suiza	Colombia
Carne de cerdo	209	456	330	26
Carne Bovino	78	79	449	82
Pollo	82	22	1.330	64
Leche	269	302	290	36
Maíz	429	66	97	31
Arroz Blanco	171	991	4	83
Soya y girasol	1.110	47	65	5
Aceites palma	3	3	204	7
Aceites soya y girasol	7	13	327	1
Promedio Simple	262	220	344	37

Elaboró VPT-SAC

La comparación de la protección con Europa deja muy mal parados a los Europeos, quienes no solo cuentan con amplio potencial distorsión de sus ayudas internas sino que recurren a aranceles de magnitudes insospechadas para proteger ciertos sectores económicos.

Protección Total en Colombia frente a EEUU, Canadá y UE

Producto	Estados Unidos	Canadá	Unión Europea	Colombia
Carne de cerdo	1	0	58	26
Carne Bovino	18	13	184	82
Pollo	13	408	109	64
Leche	60	183	88	36
Maíz	5	-	84	31
Arroz Blanco	16	-	123	83
Soya y girasol	0	-	0	5
Aceites palma	-	5	6	7
Aceites soya y girasol	13	6	7	1
Promedio Simple	23	62	87	36

Elaboró VPT-SAC

De esta parte del trabajo realizado se pueden destacar varias cosas en este resumen:



Los países analizados protegen selectivamente los distintos rubros de su interés y concentran sus protecciones elevadas hacia producciones específicas.

Concentración de la Protección por Productos

País	Productos más protegidos	País	Productos más protegidos
Brasil	Arroz blanco, maíz y leche	Estados Unidos	Leche, carne de Bovino, Pollo y Arroz Blanco
Chile	Pollo	Canadá	Pollo y Leche
Costa Rica	Carne de cerdo, Pollo, Leche, Arroz Blanco	Suiza	Carne de cerdo, Pollo, Leche, Arroz Blanco, Carne de Bovino, Soya, Girasol y Aceites Vegetales y Maíz
México	Pollo, Maíz, Arroz blanco, Carne de cerdo y Carne de bovino	Japón	Carne de cerdo, Leche, Arroz Blanco, Carne de Bovino, Soya, Girasol y Maíz
Colombia	Carne de Bovino, Pollo, Leche, Arroz Blanco, Maíz y Carne de Cerdo	Corea	Carne de cerdo, Pollo, Leche, Arroz Blanco, Carne de Bovino, Soya, Girasol y Maíz
Unión Europea	Carne de Bovino, Carne de Cerdo, Pollo, Leche, Maíz y Arroz Blanco		

Elaboró: VPT-SAC

Los porcentajes de mercado protegidos son de alta magnitud en todos los países analizados y para la mayoría de los bienes seleccionados.

El estudio abordó que proporción del mercado cuenta con abastecimiento externo en la medida que muchos países promedian sus aranceles con contingentes o oportunidades de acceso dadas a países no proveedores o en cantidades mínimas tales que no generan mayor efecto comercial ni afectan para nada los altos niveles de protección en dichos países.

Porcentaje del mercado interno protegido (*). 2007

Producto	EUA	Canadá	UE	Suiza	Corea	Japón
Carne de cerdo	95,3	81,6	68,5	93,8	68,9	48,0
Carne Bovino	88,4	78,7	63,7	83,9	38,1	44,9
Pollo	99,6	83,5	69,5	53,6	89,5	61,3
Leche - Excl Mantequilla + (Total)	94,4	92,2	67,4	89,5	80,9	79,5
Maíz	99,8	80,0	61,7	49,9	(0,2)	(3,9)
Arroz Blanco	75,4	(41,5)	(4,1)	3,3	93,9	92,2
Cultivos Oleaginosos + (Total)	96,9	90,1	48,7	43,9	9,5	3,0
Aceites Vegetales + (Total)	75,6	54,8	10,8	25,2	13,1	65,9

Elaboró VPT SAC con base en FAOSTAT

* Porcentaje del mercado interno no cubierto con importaciones sino con producción interna.

Por el lado de los latinoamericanos las cosas no son muy diferentes aunque el estudio aclara que de acuerdo con la metodología de medición hay casos en que el resultado puede estar reflejando una alta competitividad del país, como es el caso del maíz amarillo en los Estados Unidos.

Porcentaje del mercado interno protegido (*). 2007

Producto	México	Costa Rica	Brasil	Chile	Colombia
Carne de cerdo	71,0	95,5	100,0	97,4	94,7
Carne Bovino	81,7	93,0	99,6	63,0	99,4
Pollo	81,6	98,1	100,0	91,2	95,9
Leche - Excl Mantequilla + (Total)	78,0	96,5	99,0	94,7	99,8
Maíz	72,4	(0,1)	97,4	36,9	33,7
Arroz Blanco	17,4	47,5	91,4	41,9	92,1
Cultivos Oleaginosos + (Total)	21,6	7,9	99,5	20,0	53,9
Aceites Vegetales + (Total)	56,0	78,9	92,6	72,5	70,7

Elaboró VPT SAC con base en FAOSTAT

* Porcentaje del mercado interno no cubierto con importaciones sino con producción interna

Por último, en materia arancelaria se hace un análisis de efecto de los Acuerdos Comerciales en la protección determinando, entre otras cosas, los aranceles aplicados ponderados por las importaciones para establecer, de una parte, la diferencia entre el arancel preferencial aplicado y el NMF y, de otra parte, determinar que las concesiones otorgadas en los diferentes acuerdos muchas veces benefician a países no proveedores, caso en el cual el efecto de la misma es insignificante en la penetración de mercados.

2. Protección y precios al productor

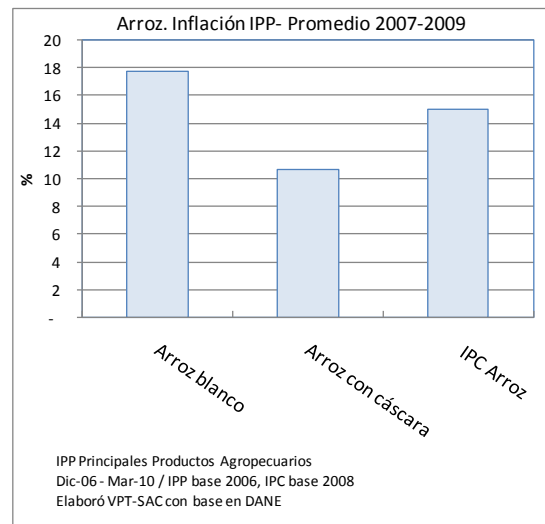
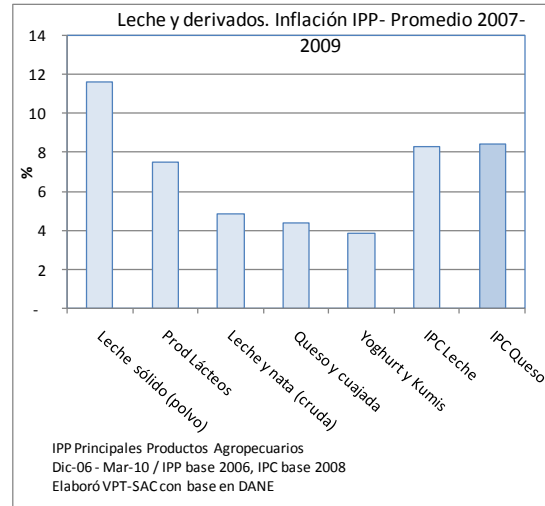
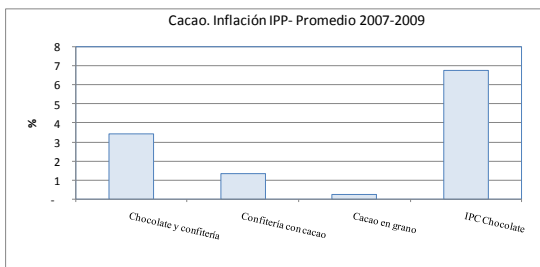
La SAC, consciente de de las implicaciones que la producción de alimentos y productos agropecuarios



tiene en los habitantes y preocupada por las mediciones que se realizan sobre el IPC, en las cuales pareciera que un solo sector de la economía, como el agropecuario, es el que tiene la responsabilidad de la variabilidad de este indicador.

Los resultados ratificaron varias, entre otras, que la variación de los precios de los bienes agrícolas básicos de prácticamente todos los analizados con respecto a los procesados y derivados destinados a los consumidores finales no guardan ninguna relación.

En efecto, se demuestra que los precios al consumidor se alteran por condiciones que nada tienen que ver con la fluctuación mayor o menor de los precios bienes básicos como maíz, cacao, leche y otros, como se destaca en los siguientes ejemplos.



Lo anterior evidencia que la agregación de valor entre el bien primario y el intermedio es tan grande que el ajuste en los precios del insumo se vuelve irrelevante en la formación de precios del producto intermedio y, más aún, de los bienes finales derivados de este.



Para hacer exacta la medición bastaría con establecer una matriz insumo/producto detallada y confiable. No obstante, la variabilidad de los precios si constituye una aceptable aproximación para determinar la incidencia o no de los precios de los insumos en el valor de sus derivados, como se muestra en los casos analizados en este trabajo.

Curiosamente y al momento de desarrollar este trabajo, aparece en la edición del martes 22 de marzo de 2011, un interesante análisis de Krugman & Co. En el cual el nobel de Economía Paul Krugman, hace un análisis del tema en el que corrobora los planteamientos de la SAC, el cual hace parte del estudio realizado a manera de anexo.

3. Reforma Arancelaria

La última parte del trabajo se dedica al análisis de la reciente reforma arancelaria adelantada en Colombia y sus posibles efectos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Salvo por algunos pocos productos, prácticamente desaparece del arancel el nivel de protección de 20%, el cual pasa a 15%.
- También, salvo algunas pocas excepciones, todos los insumos y bienes de capital no producidos

bajaron a un nivel arancelario de 5%³.

- **El promedio arancelario del país cae de 12,2% a 8,25%.**
- El sector azucarero Colombiano sufrió una reducción arancelaria injustificada, al apartarse el Gobierno de la decisión de mantener los niveles arancelarios de las franjas de precios y redujo las condiciones de competencia existentes.
- La reforma redujo de manera importante los niveles el techo de la estructura arancelaria en todos los bienes ajustados, la cual se redujo prácticamente al 15%, aunque la industria ha logrado elevar una proporción significativa de esas reducciones.
- En términos cuantitativos la reforma en cuanto a insumos para la agricultura y agroindustria puede resumirse indicando que mientras que antes de la reforma tan solo 32% de las líneas arancelarias allí clasificadas tenían un arancel de 5% o menos, con la reforma, el 97% de los productos quedan con un arancel entre 0% y 5%. Los niveles de 20% y 10 desaparecieron y sólo quedaron tres productos que estaban en 20%

³ /: Las excepciones al ajuste preservaron los aranceles a la importación del sector automotor (35%), salvo para algunas partidas correspondientes a remolques, y para algunos productos agrícolas y alimentos vinculados al Sistema Andino de Franjas de Precios (20%), así como para otros bienes agrícolas como las carnes de Bovino (80%), la leche y derivados (98% y 94%), maíz blanco (40%) y el arroz (80%), en los que se preservaron los aranceles que traían desde antes de la reforma, por sus condiciones de sensibilidad comercial.



- (remolques de uso agrícola del capítulo 87) en un nivel de 15%.
- Con respecto a fertilizantes y agroquímicos puede decirse que aunque el cambio en número de subpartidas modificadas no es significativo, en términos cualitativos la reforma resulta importante, pues esta redujo de 10% a 5% el arancel para los fertilizantes con los tres elementos mayores (NPK), que son los más utilizados por los agricultores (ver tabla 2). Los que contienen nitrato y fosfato también vieron reducido su arancel de 10% a 5%. Así, prácticamente todos los abonos y fertilizantes quedan con una estructura arancelaria plana del 5%.

Desde la perspectiva gubernamental, la reforma podría generar un ajuste a la baja en los precios de mercado de algunos bienes agropecuarios y alimentos pero, salvo en casos puntuales como el del azúcar y el algodón, no es previsible que se produzcan grandes efectos económicos, en especial de un incremento sustancial de importaciones, para contrarrestar la revaluación tal y como fue anunciado.

Tampoco es previsible que se mejore significativamente la competitividad y se dinamicen las exportaciones o que con la reforma se mejoren o reduzcan sustancialmente los precios al consumidor. En el caso de eventuales mejoras en la dinámica exportadora resulta carente de todo sustento en la medida que Colombia cuenta con la existencia de programas de importación/exportación como el Plan Vallejo, que llevan a 0% todos los aranceles de insumos, materias primas y

componentes de productos que van a ser exportados, así que ninguna reforma puede mejorar esta condición favorable a las exportaciones.

Lo que si logra la reforma en su conjunto (industria y agricultura) es reducir el promedio arancelario nacional de 12,2% a 8,25%, con lo cual Colombia habrá ganado algunos puntos para aspirar a formar parte de los países miembros de la OECD.

Con respecto al contexto internacional y al momento inoportuno de la reforma arancelaria señalado en la primera parte de este análisis, esperamos que no se concreten, como se viene presintiendo y alentando, incrementos arancelarios por parte de países en desarrollo y desarrollados con el fin de preservar sus aparatos productivos de la incertidumbre cambiaria generada por la devaluación del dólar.

De presentarse el fenómeno planteado en el párrafo anterior, Colombia quedaría en el peor de los mundos; con su competitividad exportadora menoscabada por incrementos de aranceles de terceros y por efecto de la tasa de cambio y, de contera, con su aparato productivo más expuesto a la competencia productiva y cambiaria de terceros de manera unilateral a través de una reforma cuya conveniencia y resultados son bastante inciertos.

En términos generales, puede decirse que los efectos de la reforma arancelaria en el sector agropecuario serán poco significativos, salvo en lo que tiene que ver con la carne de cerdo, el azúcar y el algodón, donde se podría prever efectos



menores en el primero, moderados en el segundo y consecuencias delicadas para el tercero.

Es de vital importancia para los diferentes subsectores afectados con la reforma, monitorear los precios domésticos y de importación de los diferentes productos con el fin de evitar que los productores de los bienes finales que sufrieron reducción arancelaria traten de trasladar dicho ajuste a los productores primarios de bienes agropecuarios.

Algunas conclusiones:

Contrario a lo expresado por diversos analistas, la protección en Colombia no es atípica ni exagerada frente al contexto internacional.

Los análisis y ejercicios realizados muestran que:

- El análisis de protección requiere una visión más amplia que el simple enfoque que apela a los aranceles nominales ad-valorem. Las visiones que recurren al simple arancel promedio sin tener en cuenta los otros elementos mencionados en este trabajo parecen desconocer las realidades comerciales de los mercados agropecuarios en el mundo y en especial de los países desarrollados donde la evidencia muestra que dichos mercados están lejos de ser mercados competidos y, por el contrario, son

cuidadosamente administrados sobre la base de objetivos que poco o nada tienen que ver con libre comercio.

- Al involucrar estos elementos en el análisis se encuentra que los países desarrollados, en general, presentan mayores niveles de protección por la vía de la aplicación de aranceles específicos, ayuda interna, contingentes arancelarios y otras barreras no arancelarias. En estos países la ayuda interna tiene un peso preponderante en los niveles de protección y los aranceles específicos se convierten en aranceles prohibitivos.
- Se suele comparar a Colombia con países como Chile para afirmar que la protección agrícola en nuestro país es alta desconociendo las realidades productivas y comerciales en uno y otro país. Los ejercicios realizados muestran en que en el caso de Chile, como en otros países, los países con bajos niveles de protección no son grandes productores ni proveedores internacionales y adicionalmente enfrentan altos déficits de la producción en estos bienes.
- Sobre el caso chileno se demuestra claramente que en los productos de la muestra en los cuales tienen algún nivel de



producción significativo como leche o avicultura cuentan con elevadas protecciones individuales a estos productos.

- Es evidente que al involucrar las importaciones que entran a un país con aranceles preferenciales se presenta una reducción del gravamen promedio nominal. Sin embargo, esta medición, aunque importante, no evidencia el nivel de protección del mercado pues deja de lado la magnitud de esas importaciones en relación al tamaño del mercado. Así la porción del mercado altamente protegido supera en un 90% la demanda de cada país en la mayoría de los productos.
- Al comparar los aranceles NMF en sus distintas modalidades y teniendo en cuenta el acceso a los mercados concedido por la vía de contingentes arancelarios o de algunos acuerdos comerciales y el tamaño del mercado cubierto con producción doméstica se evidencia que, en especial en los países desarrollados, gran proporción del mercado local de los diferentes productos agropecuarios de mayor transabilidad u oferta en los mercados internacionales se mantiene protegido.

El precio de bienes primarios no determina el de sus derivados, ni son los responsables del incremento de los precios al consumidor.

- No son los productos del agro ni la protección que a ellos se confiere, los determinantes del comportamiento de los precios de los bienes finales y productos con destino consumidores.
- Independientemente de los factores que allí operan, y que van más allá del alcance de este trabajo, en los casos analizados se evidencia la inexistencia de relación entre los precios del insumo y los productos derivados.

La reforma arancelaria de noviembre de 2010 fue apresurada, inoportuna y aislada del contexto internacional actual.

- La reforma arancelaria adelantada por el Gobierno no parece haber tenido en cuenta el contexto internacional actual marcado por una fuerte devaluación del dólar que está afectando el valor relativo de las demás monedas del mundo y la competitividad de estos países en los mercados internacionales. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI han llamado la atención sobre el movimiento de



países emergentes hacia la imposición de restricciones al comercio para contrarrestar los efectos sobre el aparato productivo.

- La reforma, a nivel general, estará mejorando la competitividad de países, que como EE.UU. y China exportan bienes a Colombia, en detrimento de otros con los que Colombia a implementado acuerdos comerciales que le benefician.
- La reforma reduce de 12.2% a 8.25% el promedio arancelario de Colombia.
- No obstante lo anterior, la reforma redujo los aranceles a un número importante de insumos del sector como los agroquímicos.
- El único producto sensible del sector agropecuario afectado por la reforma fue el azúcar que experimento una reducción de 5% en su arancel. Los demás productos de alta sensibilidad no vieron afectado su arancel.
- Pese a que la reducción arancelaria en el sector agropecuario afectó en su mayoría a bienes finales, los productores de estos bienes tratarán de trasladar sus efectos aguas arriba de la cadena productiva con el fin de mantener sus márgenes de

rentabilidad inalterados. Así pues resulta indispensable establecer un sistema de monitoreo que permita detectar posibles presiones en los productores al amparo de la reforma.

- Los efectos de la reforma en los bienes del sector dependerá del grado de sustitución entre productos, pues muchos de ellos compiten entre sí.

Sociedad de Agricultores de Colombia
Vicepresidencia Técnica
Abril de 2011