



Balance del TLC Colombia - Estados Unidos desde la perspectiva de la SAC

El Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, generador de gran trabajo y polémica nacional durante los 22 meses que duraron las negociaciones, constituye, sin duda alguna, el marco comercial y, por ende, la guía económica bajo los cuales se regirá el país en los próximos 50 o 100 años, en la medida que de las condiciones pactadas se establecerán las bases de la producción y el desarrollo económico de Colombia.

En primer lugar, es muy importante resaltar que desde el anuncio de las negociaciones con Estados Unidos (7 de agosto de 2003) la SAC participó y apoyó al Gobierno Nacional en el desarrollo del tratado comercial, en el entendido que el país emprendería una negociación y que este proceso con Estados Unidos debería partir del principio de equidad, indispensable en cualquier negociación.

Sin adoptar visiones ni posiciones en torno al proceso de negociación, para la SAC el resultado pragmático de lo acordado en materia agrícola, en su conjunto, podría haber sido más positivo, si se tiene en cuenta el arduo trabajo realizado por la Institución y sus afiliados para apoyar al Gobierno Nacional en su iniciativa negociadora con los Estados Unidos. En conjunto el Gobierno, el Gremio y sus afiliados diseñaron una Estrategia Ofensiva de Negociación (la SAC presentó y discutió con diferentes instancias del



Gobierno la Estrategia durante el mes de marzo de 2004, 2 meses antes del inicio de las negociaciones), en la cual se aportaron todos los elementos técnicos de soporte para buscar unos resultados más favorables de los obtenidos en las mesas negociadoras con el país del norte.

Adicionalmente y durante el transcurso de la negociación, la institución elaboró más de 20 documentos de compendio sobre los diferentes temas, transversales y sectoriales, en los cuales expuso al Gobierno los puntos críticos para el sector, presentó innumerables alternativas de negociación, recalcó las concesiones hechas por EE.UU. en otros Acuerdos Comerciales, elementos estos que si bien fueron escuchados, muchos no fueron tenidos en cuenta debidamente por el Gobierno Nacional como instrumentos de negociación aptos y claramente sustentados para lograr mayores resultados en la negociación.

No obstante las condiciones y circunstancias en que se desarrollaron las negociaciones y a la luz de los resultados, el sector no va ha caer en la lamentación de lo que pudo haber sido el TLC, sino que enfoca sus esfuerzos hacia lo que es: una realidad comercial pragmática en la que la agricultura, de seguro, dará lo mejor de sí para sortear las vicisitudes e impactos iniciales del acuerdo y para lograr abrir los espacios necesarios que garanticen su desarrollo y su participación estratégica y preponderante en el futuro del país.

Por todo lo anterior, el presente balance pretende señalar dónde creemos que se lograron aciertos valiosos, dónde no se lograron los cometidos, dónde el país no fue equitativo consigo mismo y dónde entregó innecesariamente espacios comerciales importantes, o que no era necesario entregar para alcanzar una negociación con Estados Unidos.

Con el balance de la negociación que se presenta a continuación NO se pretende entablar juicios de responsabilidades ni alentar polémicas, en la medida que, como se dijo antes, la SAC siempre fue conciente de la importancia estratégica y comercial de alcanzar un Acuerdo con los Estados Unidos y siempre apoyó la iniciativa gubernamental, a pesar de sus múltiples y sanas diferencias en cuanto a la conducción del proceso de negociación.

Lo positivo y las ganancias de la negociación

“El Triunfo Sanitario”

La SAC planteó al Gobierno, desde el inicio de las negociaciones, la necesidad de lograr el desmonte de múltiples barreras no arancelarias aplicadas por Estados Unidos al amparo de la laxitud de las normas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, las cuales normalmente anulan las concesiones hechas por ese país en materia arancelaria.

En este sentido, la SAC propuso al Gobierno el concepto de Acceso Real mediante el cual se debería lograr la admisibilidad sanitaria. Este concepto contempla el desarrollo de normas sanitarias al amparo de las condiciones del acuerdo, con la creación de grupos de trabajo permanentes y mediante la generación de normas sanitarias acordes con condiciones razonables de tratamiento y recibo de las partes.

El capítulo Sanitario del Acuerdo con los Estados Unidos no indica ningún avance sustancial en cuanto a la discrecionalidad de los países en el manejo de sus normas sanitarias,

acorde con los laxos postulados de la OMC en la materia, salvo la creación de un Comité Sanitario, que debe reunirse cuando menos una vez al año para analizar la evolución de los temas sanitarios bilaterales.

Sin embargo, a través de la Carta Paralela suscrita entre los dos Gobiernos, Colombia logra un esquema de trabajo de suma importancia, diferente a lo planeado en principio pero igualmente efectivo, que se resume a continuación, en su orden de importancia:

1 Se crea la figura del Representante Primario constituido por un designado del USTR (United States Trade Representative, entidad homóloga del Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia) por Estados Unidos y un designado por parte del Gobierno de Colombia, con el fin de resolver aquellos asuntos sanitarios que no hayan sido debidamente atendidos por las agencias sanitarias de las partes.

Cabe destacar la figura del representante primario y su capacidad de actuar frente a las agencias sanitarias del Estado (en el caso de USA con APHIS, EPA, FSIS y FDA y por parte de Colombia el ICA e Invima) para dar solución a las solicitudes y, por otro lado, establecer un enlace entre las mismas agencias para desarrollar programas de trabajo tendientes a solucionar los problemas sanitarios entre las partes. Así se elimina la discrecionalidad de las agencias en el manejo de los asuntos sanitarios con Colombia, independientemente de los desarrollos que se hagan dentro del Comité creado dentro del capítulo.

2 Se establece análisis de riesgo de la parte importadora en el establecimiento de normas sanitarias para el ingreso de nuevos productos. Este es, tal vez, el logro más concreto en materia sanitaria, en la medida que la gran dificultad que existe para introducir un nuevo producto agrícola en Estados Unidos es que agencias como la EPA (Environmental Protection Agency,

Contingentes recibidos de Colombia por EE.UU.

Cadena/producto	Contingente otorgado a Colombia	Administración del contingente
TABACO	4.000 TONELADAS	Primer Llegado, primer servido
AZÚCAR Y PRODUCTOS CON AZÚCAR	50.000 TONELADAS. Sujeto a clausula de exportador neto y a mecanismo de compensación.	Administración mediante Certificados de Elegibilidad
CARNE DE BOVINO	5.000 TONELADAS. Condicionado a que la cuota OMC que EE.UU. otorga para "otros países y territorios" se llene (esta cuota es de 64.805 toneladas y en el periodo 2002-2004 la utilización promedio fue de 41%).	Primer Llegado, primer servido
LÁCTEOS	9.000 TONELADAS	Primer Llegado, primer servido

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Contingentes Arancelarios otorgados por Colombia a EE.UU.

Cadena/producto	Contingente otorgado a EE.UU.	Administración del Contingente
FRÍJOL	15.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
MAÍZ AMARILLO	2.000.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
MAÍZ BLANCO	130.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
SORGO	20.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
JARABES DE GLUCOSA	10.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
PREMEZCLAS Y ALIMENTOS BALANCEADOS	185.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
ALIMENTOS PARA PERROS Y GATOS	8.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
ARROZ	79.000 TONELADAS EN TÉRMINOS DE BLANCO	Subasta pública abierta estilo CAFTA, que incluye la creación de un Export Trading Company para compartir beneficios con los productores nacionales en proporciones iguales.
ACEITE DE SOYA EN BRUTO	30.000 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
CAFÉ TOSTADO	130.000 TONELADAS	
TROZOS DE POLLO	26.000 TONELADAS	Subasta pública abierta estilo CAFTA, que incluye la creación de un Export Trading Company para compartir beneficios con los productores nacionales en proporciones iguales.
GALLINA DE DESECHO	400 TONELADAS	Primero llegado, primero servido
CARNE DE BOVINO	6.400 TONELADAS	Primero llegado, primero servido

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Agencia de Protección del Medio Ambiente) exigen para el desarrollo de normas sanitarias y de manejo de residuos químicos los análisis de riesgo y evidencia empírica que hayan aportado otros exportadores.

Esto hace casi imposible lograr admisibilidad para nuevos productos al carecer de análisis de riesgo en los mismos.

Al aceptar la anterior condición Estados Unidos se compromete a recibir y tener en cuenta los análisis de riesgo de Colombia como elemento para desarrollar normas que permitan el acceso real de los productos.

3 Se establece un mecanismo de cooperación entre las agencias sanitarias de ambos países, elemento que permitirá, si Colombia implementa adecuadamente el Sistema Sanitario propuesto por el Gobierno en el documento CONPES Sanitario, lograr un relacionamiento de trabajo bilateral que facilite el ingreso de productos sin trabas de orden sanitario.

A pesar de la ganancia en Acceso Real que implican los logros en el tema sanitario, el triunfo neto de la negociación en este sentido no es cuantificable en términos absolutos, pues son perspectivas de exportación a futuro y dependen, en

gran medida, de los avances que logre el país en su propio sistema sanitario.

Las ganancias en el Tema de Origen

No fue mucho lo que se logró con Estados Unidos en materia de origen de las mercancías donde el sector esperaba ganar espacios de mercado en productos agropecuarios que ese país no produce o es deficitario.

Este es el caso del azúcar o el cacao, donde las posibilidades de exportación se habrían potencializado de contar con una norma de origen que obligara a

Estados Unidos a incorporar un mínimo de bienes regionales (en el caso del TLC se entiende como regional un bien producido en territorio de EE.UU. o de Colombia) en la elaboración de productos con destino a la exportación hacia Colombia. A pesar de lo anterior, vale la pena destacar como positivos los logros obtenidos en materia de origen en algunos productos como café y aceite de palma.

En cuanto al café basta decir que la pretensión de los norteamericanos era poder exportar café tostado a Colombia a partir de cualquier café importado desde cualquier país, conocido como cambio de subpartida arancelaria. Con ello para Estados Unidos sería muy fácil importar café en grano de Vietnam o Brasil, tostarlo y exportarlo hacia Colombia con la ventaja de menores precios de materias primas y

aprovechando al máximo su capacidad industrial transnacional de procesamiento del grano.

En este sentido, el gran logro fue establecer un "contingente cerrado" en origen, que le permite a Estados Unidos exportar anualmente 130 toneladas de café tostado procedente de cualquier origen, que crecerán hasta 150 toneladas en el año 5 del acuerdo para quedar congeladas en el tiempo. Con esta especificación de origen se neutraliza por completo la posibilidad de exportaciones de café tostado a Colombia a partir de grano producido en terceros países, lo que evitará efectos lesivos a la producción cafetera nacional.

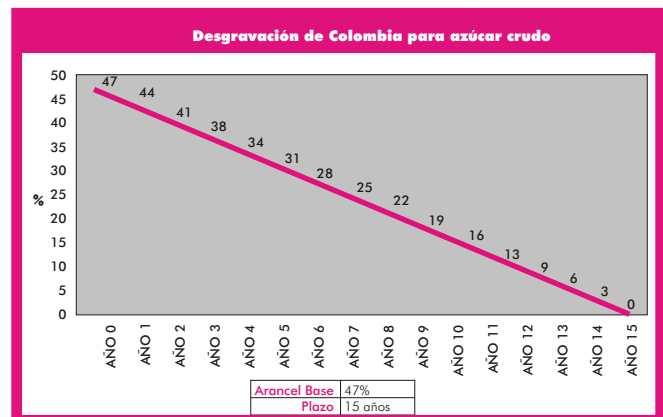
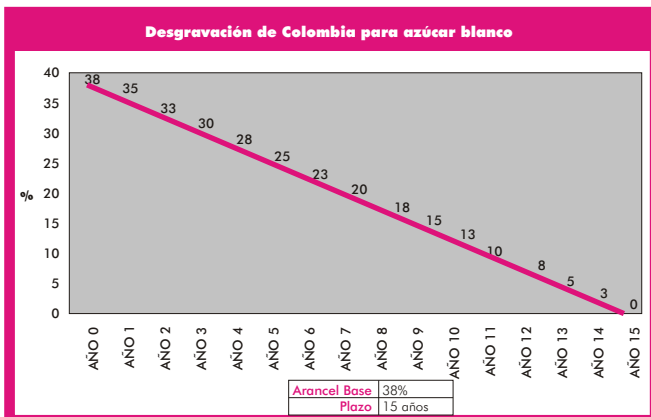
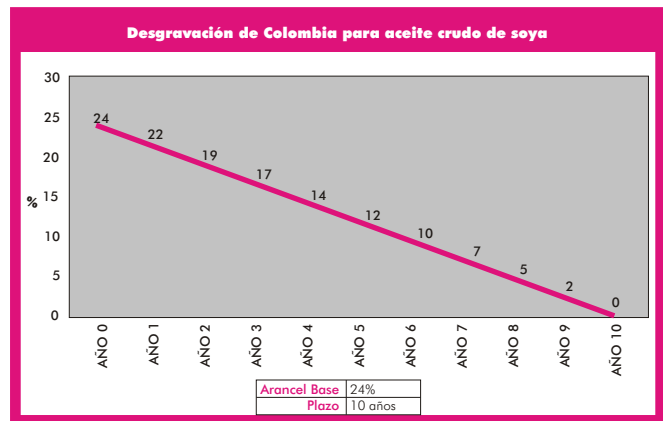
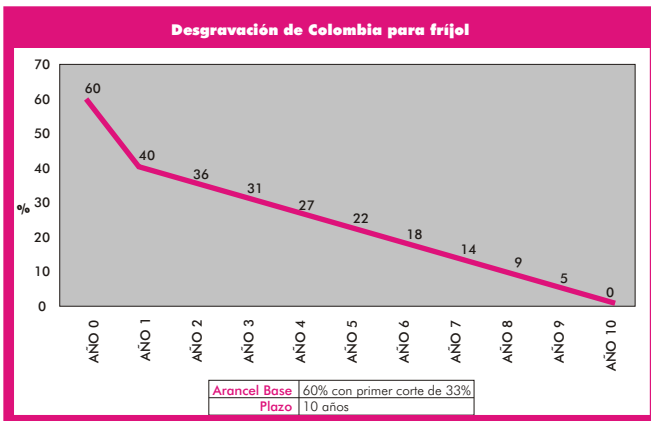
En lo relacionado con el aceite de palma la intención de Estados Unidos era la de poder utilizar aceite de palma de cualquier origen en la

elaboración y mezcla de aceites vegetales combinados con aceite de soya a fin de abaratar aún más sus precios de exportación (distorsionados por efecto de la ayuda interna a la producción de soya).

Lo anterior no tendría en cuenta la capacidad de Colombia como proveedor de aceite de palma, con lo cual generaría un efecto de magnitudes en el mercado colombiano de aceites y grasas.

Al respecto, se logró neutralizar la posición de los estadounidenses estableciendo un "de mínimos" de 10%, lo que implica que ese país sólo podrá utilizar un 10% de aceite de palma proveniente de terceros países (por ejemplo Malasia o Indonesia) en la elaboración de aceites vegetales con destino al mercado colombiano.

Cronogramas de desgravación y arancel aplicable a productos sensibles para Colombia



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Los logros de Colombia en materia de Acceso al Mercado de Estados Unidos

Lo alcanzado en Acceso a Mercados en materia agropecuaria puede dividirse en dos grandes grupos.

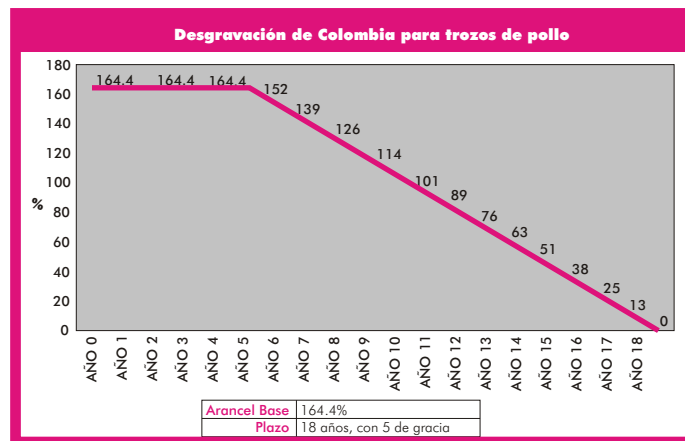
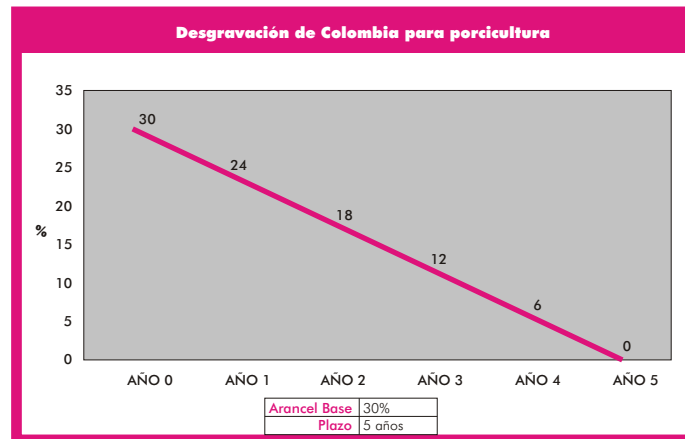
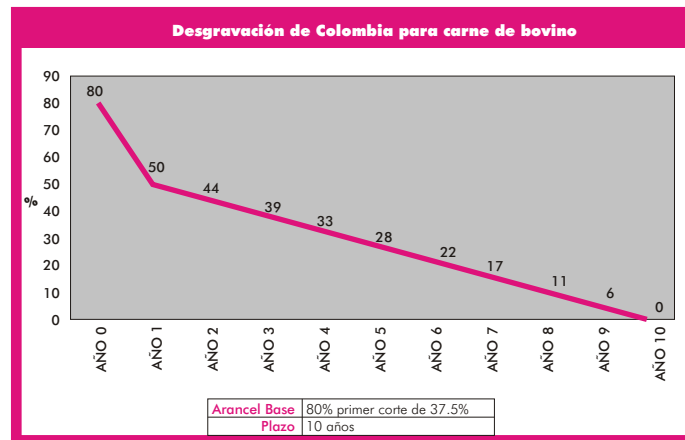
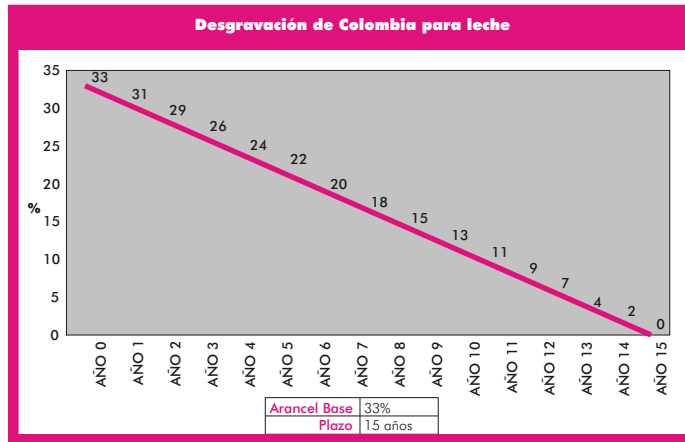
El primero tiene que ver con la consolidación del ATPDEA como parte del Acuerdo, elemento que significa convertir en permanentes las preferencias arancelarias unilaterales recibidas de Estados Unidos en virtud de la lucha contra las drogas y el tráfico de estupefacientes.

Bajo las anteriores condiciones, podría decirse que Colombia preservó el "statu quo" arancelario de 0% en los productos agropecuarios beneficiados por el ATPDEA, lo cual sumado al desarrollo de normas sanitarias y fitosanitarias logradas bajo los términos de la "Carta Paralela" señalada anteriormente debe generar, en el tiempo, un ajuste de la producción interna orientado hacia las exportaciones de nuevos productos.

Consolidación del ATPDEA en:

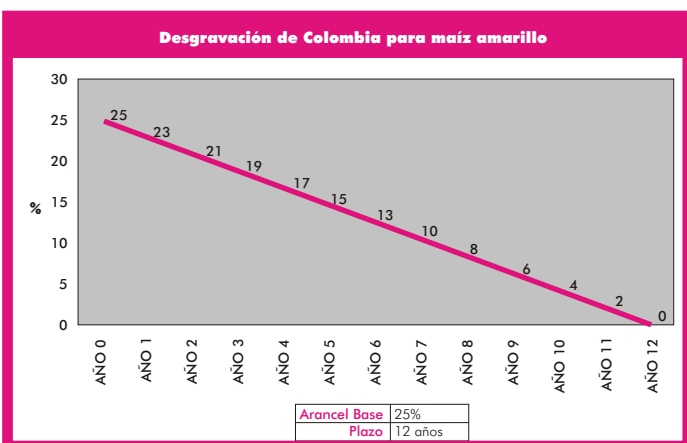
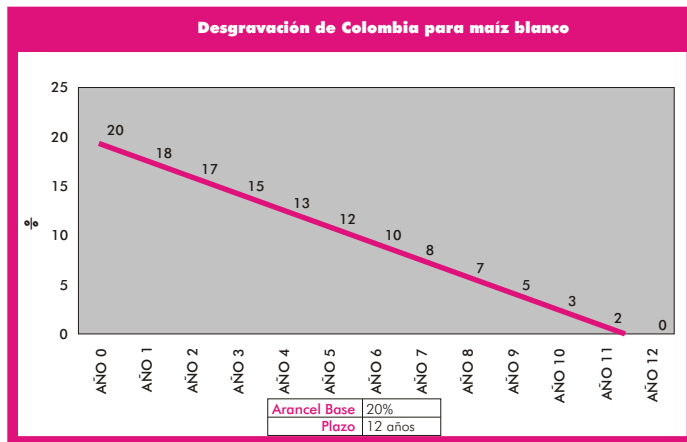
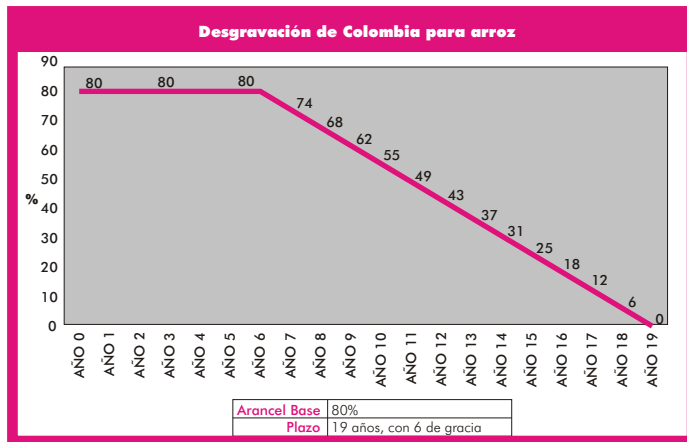
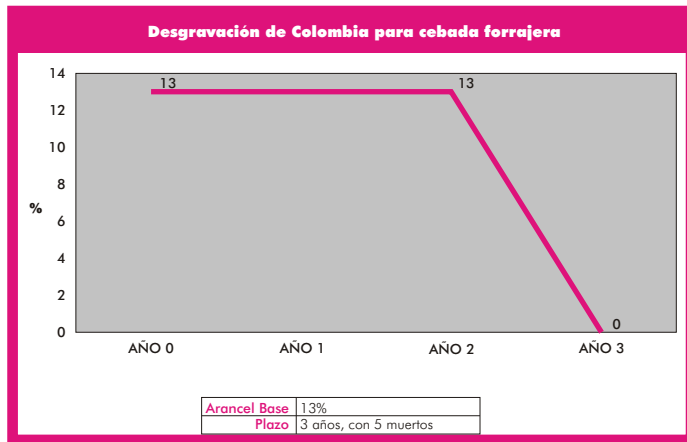
- Flores
- Cigarrillos (Plazo 15 años desmonta Ad-V y Esp.)
- Azúcar crudo cuota OMC + 50.000 ton.
- Frutas, hortalizas, especias y sus preparaciones
- Cárnicos
- Fríjoles
- Cereales
- Oleaginosas
- Algodón
- Etanol
- Bio-combustibles

Lo más importante de los ítems anteriores, al parecer de la SAC, está representado en el potencial exportador futuro de Colombia en tres productos: aceites de palma, etanol y bio-combustible elaborado



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



a partir de palma de aceite y otros productos agrícolas. Al respecto, cabe destacar que la potencialidad percibida desde la óptica agrícola se basa en la decisión de Estados Unidos de minimizar su dependencia de combustibles fósiles (del petróleo) en los próximos 10 años, lo cual incrementará sustancialmente la demanda en ese país de los denominados biocombustibles especialmente de etanol y biodiesel, a pesar de que las políticas productivas de ese país tiendan a estimular su propia producción con base en ayudas internas.

El segundo grupo de logros en materia de acceso a los mercados lo constituyen los contingentes arancelarios alcanzados por el Gobierno Nacional, que, si bien no son de magnitud, permiten consolidar algunos accesos directos al mercado de ese país desde el inicio del acuerdo, con lo cual se pueden generar nuevos espacios productivos y exportadores para el país.

Adicionalmente, se abren nuevos espacios de exportación en productos como papa criolla (yellow solano), yuca y otros tubérculos.

La Contrapartida

Para la obtención de las condiciones del acuerdo Colombia otorgó a Estados Unidos un amplio acceso al mercado colombiano el cual se puede sintetizar en las tablas y cuadros adjuntos.

Desgravación inmediata de Colombia a favor de EE.UU.

- Fríjol soya
- Torta y harina de soya
- Trigo y derivados
- Confitería y chocolatería (para venta directa).
- Cebada cervecera
- Aceite de palma
- Frutas, hortalizas, especias y sus preparaciones
- Piel de cerdo y tocino
- Algodón
- Avena

Estos productos ingresarán al mercado colombiano libres de aranceles y de barreras al comercio a partir de la entrada en vigor del acuerdo suscrito, con lo cual Estados Unidos garantiza su ingreso libre de competencia frente a terceros países.

Para todos los contingentes arancelarios otorgados por Colombia a Estados Unidos, salvo para el arroz, a partir del día 1 de entrada en vigencia del acuerdo se aplicará una adición al contingente equivalente a la tasa de crecimiento del mismo pactada en el acuerdo.

Los plazos de desgravación para Bienes Sensibles

Entre los temas más difíciles de la negociación están los plazos para algunos bienes sensibles. Cabe destacar, los aranceles base aplicados como punto de partida de la desgravación arancelaria, los cuales se determinaron con base en la aplicación del SAFP para el período 2001/2004 excepto para aquellos productos que tenían aranceles modificados fijos antes de la negociación (arroz, leche y fríjol, entre otros).

Además, existen programas de liberación que resultan nulos como protección a la producción local. Este es el caso del maíz amarillo donde se pactaron 12 años, pero el contingente de partida otorgado de 2 millones de toneladas más el 5% de tasa de crecimiento del contingente llevan el acceso de 2,1 millones de toneladas de maíz proveniente de Estados Unidos a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, equivalente al total de la demanda por importaciones de Colombia, lo que indica una desgravación frente a EE.UU. en este producto.

Adjunto se presentan los cronogramas de desgravación y el arancel aplicable cada año por producto, para los principales productos sensibles para Colombia.

Lo que no se alcanzó

En materia de instrumentos de defensa de la producción agropecuaria y a pesar de lo planteado por el Gobierno Nacional en el sentido de garantizarlos ante la imposibilidad de Estados Unidos de dismantlar sus subsidios a la producción (causantes de grandes distorsiones en los mercados mundiales), no se lograron intereses importantes para la SAC como objetivos de negociación (ver tabla "Instrumentos no alcanzados por Colombia en el TLC").

No obstante y ante la imposibilidad del Gobierno de obtener los instrumentos de defensa propuestos para el aparato productivo nacional, la Administración del Presidente Álvaro Uribe se comprometió a garantizar el desarrollo de la actividad productiva tradicional y a minimizar el impacto negativo que pudiese ocasionar el acuerdo mediante la creación del Programa Agricultura Ingreso Seguro -AIS-. Su cuantía inicial se ha estimado en \$500 mil millones, durante el primer año de vigencia del acuerdo (alrededor de US.\$217 millones),

suma que se pretende sea corregida por la inflación y la cual deberá estar disponible para el sector mediante el sistema de vigencias futuras por espacio de 10 años.

Aunque los elementos y condiciones definitivas de este programa no han sido aún definidas y se encuentran en proceso de estudio por parte del Gobierno y el Sector Privado, la agricultura cuenta desde ya con estas ayudas para contrarrestar cualquier efecto lesivo a la producción que se pueda presentar con ocasión de la liberación comercial de bienes agrícolas sensibles.

Como se puede apreciar, el TLC Colombia Estados Unidos plantea un reto de grandes magnitudes que el sector agropecuario desde la SAC y con todos sus afiliados está dispuesto a asumir. Existe plena conciencia de los retos, las oportunidades y amenazas que el nuevo esquema comercial impondrá a la agricultura colombiana, seguros de que, conjuntamente con el Gobierno Nacional y el país como un todo, se logrará ajustar las condiciones del sector, con base en lo prometido por el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura mediante el Programa AIS y el esfuerzo mancomunado de los productores del campo. SAC



Instrumentos no alcanzados por Colombia en el TLC

Instrumento solicitado por Colombia	Otorgado por EE.UU.
Aranceles residuales o contingentes cerrados para eliminar distorsiones del mercado internacional (Arroz y Cuartos Traseros de Pollo)	NO
Aranceles Base	Parcialmente: aceptados para arroz 80% y frijol 60%. Para el resto de productos el arancel base corresponde al promedio 2001-2004 del arancel aplicado. En carne de bovinos se hacen cortes iniciales que ubican el arancel base en 50% y 43,75% para algunos productos.
Mecanismo de Estabilización de Precios	NO
Salvaguardias de precios permanentes o temporales	NO
Salvaguardias de cantidades permanentes	NO
Salvaguardias de cantidades temporales	Parcialmente
Requisito de Desempeño para contrarrestar ayudas internas de EE.UU. y garantizar la compra de la cosecha nacional (Maíz amarillo)	NO
Contingentes separados por grupos de productos	NO
Desmante de OTC discriminatorios (Artículo XI de OMC en capítulo de Acceso a Mercados)	NO
Capítulo satisfactorio en MSF	SI
Origen	Parcialmente: se logró en el caso de café tostado y palma de aceite, no se logró en cacao, azúcar y porcicultura entre otros.
Administración de Contingentes	Parcialmente. Certificados de Elegibilidad para azúcar y Export Trading Company para arroz y pollo. Para el resto de productos, primero llegado primero servido.
Subsidios a la exportación	Parcialmente: se logró el desmante de subsidios directos pero con posibilidad de reintroducción por parte de EE.UU. y no se obtuvo desmante de subsidios indirectos a las exportaciones.
Garantizar la inclusión del Sector Agropecuario en Compras del Estado	No se logró y EE.UU. excluyó al sector agropecuario de las compras estatales.
Propiedad intelectual	Parcialmente: lo positivo en este tema fue que no se aceptaron patentes por segundos usos y se preservó el conocimiento universal. No se logró proteger los derechos del fitomejorador, el país se obligó a hacer los mejores esfuerzos para aceptar patentes de plantas (UPOV 91), se amplió la protección de datos de prueba en agroquímicos a 10 años y se aceptó una limitación de registro a 5 años.