

ISSN 1684-9469

S E R I E

**ESTUDIOS Y
PERSPECTIVAS**

**OFICINA DE LA CEPAL
EN BOGOTÁ**

Visión agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: preparación, negociación implementación y aprovechamiento

Andrés Espinosa Fenwarth
Laura Pasculli Henao

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Visión agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: preparación, negociación, implementación y aprovechamiento

Andrés Espinosa Fenwarth
Laura Pasculli Henao



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Andrés Espinosa Fenwarth, Consultor de la CEPAL, quién fue el Jefe negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el TLC con Estados Unidos, y Laura Pasculli Henao, Consultora.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1684-9469

LC/L.3606

LC/BOG/L.25

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| I. Preparación de la negociación | 7 |
| A. Objetivos y estrategia de negociación de Colombia | 7 |
| B. Objetivos y estrategia de negociación de Estados Unidos..... | 9 |
| C. Las matrices de intereses de Colombia y Estados Unidos..... | 11 |
| D. Definición del alcance de la negociación comercial en Agricultura..... | 14 |
| E. Reuniones bilaterales previas al lanzamiento de las negociaciones..... | 15 |
| F. Preparación del equipo negociador del Ministerio (MADR)..... | 16 |
| G. Preparación del equipo negociador de medidas sanitarias y fitosanitarias | 18 |
| II. Inicio y desarrollo de las Negociaciones | 21 |
| A. Rondas de negociación | 21 |
| 1. Arancel base | 22 |
| 2. Desgravación a cero..... | 23 |
| 3. Cláusula de preferencia | 23 |
| B. Criterios para la preparación de las ofertas agropecuarias de Colombia | 25 |
| III. Análisis de la negociación agropecuaria | 27 |
| A. Acceso a mercados agropecuarios | 27 |
| 1. Principales resultados de Colombia | 27 |
| 2. Productos de mayor sensibilidad de Colombia..... | 29 |
| 3. Evaluación de la oferta final de Colombia y Estados Unidos según canastas de desgravación..... | 36 |
| 4. Reglas de origen | 37 |
| 5. Evaluación de los resultados de la negociación | 39 |

| | |
|--|-----------|
| B. Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) | 40 |
| 1. Capítulo MSF | 41 |
| 2. Cartas adjuntas | 43 |
| C. Análisis DOFA de la negociación agropecuaria | 44 |
| D. Cierre y reapertura de la negociación agropecuaria | 47 |
| IV. Firma, aprobación y promulgación | 51 |
| V. Implementación y aprovechamiento del TLC | 55 |
| VI. Elementos de la agenda interna agropecuaria y sanitaria | 61 |
| VII. Conclusiones y recomendaciones | 67 |
| Glosario | 71 |
| Bibliografía | 77 |
| Anexo | 79 |
| Nueva Ley de movilidad de alimentos en Estados Unidos | 80 |
| Serie Estudios y perspectivas: números publicados | 87 |

Índice de cuadros:

| | |
|--|----|
| CUADRO 1: MATRIZ DE INTERESES DE COLOMBIA | 11 |
| CUADRO 2: PONDERACIÓN DE LA MATRIZ DE INTERESES DE COLOMBIA | 12 |
| CUADRO 3: MATRIZ DE INTERESES IDENTIFICADOS DE ESTADOS UNIDOS | 13 |
| CUADRO 4: PONDERACIÓN DE LA MATRIZ DE LOS INTERESES IDENTIFICADOS DE ESTADOS UNIDOS | 14 |
| CUADRO 5: SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS (SAFP) | 23 |
| CUADRO 6: NEGOCIACIÓN AGROPECUARIA DEL TLC | 28 |
| CUADRO 7: NEGOCIACIÓN DE CARNE DE BOVINO | 29 |
| CUADRO 8: NEGOCIACIÓN DE PORCICULTURA | 30 |
| CUADRO 9: NEGOCIACIÓN AVÍCOLA | 31 |
| CUADRO 10: NEGOCIACIÓN EN LÁCTEOS | 32 |
| CUADRO 11: NEGOCIACIÓN DE FRIJOL | 32 |
| CUADRO 12: NEGOCIACIÓN DE TRIGO Y CEBADA | 33 |
| CUADRO 13: NEGOCIACIÓN DE MAÍZ Y DERIVADOS | 33 |
| CUADRO 14: NEGOCIACIÓN DE ARROZ | 34 |
| CUADRO 15: NEGOCIACIÓN DE OLEAGINOSAS | 35 |
| CUADRO 16: NEGOCIACIÓN DE AZÚCAR | 35 |
| CUADRO 17: OFERTA FINAL DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA | 36 |
| CUADRO 18: OFERTA FINAL DE COLOMBIA A LOS ESTADOS UNIDOS | 37 |
| CUADRO 19: REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ORIGEN – REO | 38 |
| CUADRO 20: TEMAS PENDIENTES EN LA FASE DE CIERRE EN AGRICULTURA | 48 |
| CUADRO 21: OBLIGACIONES PENDIENTES DE IMPLEMENTACIÓN | 56 |
| CUADRO 22: TAREAS DE IMPLEMENTACIÓN EN ACCESO A MERCADOS AGROPECUARIOS | 57 |
| CUADRO 23: AGENDA INTERNA AGROPECUARIA 2012-2014 | 62 |
| CUADRO 24: CONPES SANITARIOS 2005 – 2008 | 63 |
| CUADRO 25: AGENDA INTERNA SANITARIA | 64 |
| CUADRO 26: PROYECTOS APROBADOS EN LA MESA DE COOPERACIÓN DEL TLC | 65 |

Resumen

El Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, la negociación más reciente, compleja e importante del ámbito comercial de Colombia, comprende cinco etapas secuenciales diferenciadas y, al mismo tiempo, concatenadas entre sí: preparación, negociación, aprobación, implementación, y aprovechamiento y administración de lo acordado. Cada una de estas fases tiene su importancia y su razón de ser.

Su complejidad sorprende en su contenido e impacto técnico y político, y social. Al fin y al cabo, la agricultura toca las fibras más sensibles de la nación colombiana y compete, y en algunos casos compromete trascendentales intereses de la contraparte en las negociaciones.

La preparación es la etapa más importante; el 70 por ciento del complejo y elaborado proceso negociador, depende de una adecuada preparación, del equipo negociador, y de la estrategia y los numerosos asuntos técnicos que la soportan. Este documento le otorga particular importancia a la preparación técnica y estratégica del equipo negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y de las demás entidades de Gobierno de la órbita agropecuaria y sanitaria, como a la concreción de las propuestas de negociación basadas en un acervo creciente de experiencias.

Se presenta todo el proceso negociador en agricultura, origen y asuntos sanitarios, y el análisis de sus resultados. La negociación propiamente dicha es de suyo fundamental, pues es el espacio diplomático y el escenario técnico idóneo en el que se ponen en práctica todos los elementos, las experiencias y las estrategias diseñadas en la preparación, cuyos objetivos de negociación guían al equipo negociador.

La fase de aprobación demoró más de lo previsto y comprendió muchos contratiempos, especialmente en la alta política en Washington D.C.

Las siguientes fases de implementación y aprovechamiento se abordan desde una perspectiva práctica, y se identifica lo que falta en ambos frentes para que el TLC entre en vigor (a la hora de escribir este documento, no era una realidad). La fase de implementación es crítica. La experiencia de Colombia permite poner en alerta acerca de los aspectos que se deben evitar para garantizar que las bondades del TLC negociado con Estados Unidos mantengan su carácter y su naturaleza.

Para el aprovechamiento del TLC, se presentan tiempos diferenciales, de corto, mediano y largo plazo, periodos en los que es preciso identificar las tareas por realizar, que lo será en los próximos meses y años.

Se presentan los principales elementos de la Agenda Interna Agropecuaria y Sanitaria desde la perspectiva colombiana y de la Agenda de Cooperación Técnica acordada con Estados Unidos, cuyo desarrollo y puesta en práctica son un apoyo de vital importancia para Colombia, su agricultura y las autoridades sanitarias nacionales. En éxito del acuerdo requiere de un formidable esfuerzo colectivo de concertación.

El documento se acompaña de un detallado glosario.

I. Preparación de la negociación

A. Objetivos y estrategia de negociación de Colombia

El TLC con Estados Unidos hace parte fundamental de la internacionalización y la integración económica, social y política de nuestro país, proceso que se desarrolló a cabalidad en cumplimiento de los principios rectores establecidos en la Constitución Nacional, los cuales determinan que los tratados internacionales deberán celebrarse acorde con los preceptos constitucionales de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo establecen los artículos 226 y 227, así:

ARTICULO 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

ARTICULO 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

El Plan de Desarrollo 2002-2006, determinó que la política comercial no debería “limitarse a la liberación comercial o al establecimiento de instrumentos de promoción de exportaciones.” Por el contrario, “como parte de esta política, el Gobierno negociará acuerdos internacionales que eliminen las barreras al acceso, estimulen la inversión extranjera y faciliten la reasignación de recursos hacia actividades más productivas”.

Desde la perspectiva agropecuaria, las negociaciones con Estados Unidos siguieron a la letra los siguientes objetivos específicos trazados desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades adscritas:

- a) La agricultura debe ser ganadora neta, como garantía de equidad.
- b) La agricultura no debe ser moneda de cambio, como garantía de reciprocidad.
- c) Se debe propender por la eliminación de aranceles, barreras no arancelarias y de subsidios a las exportaciones que permitan el acceso real para la Agricultura, como garantía de conveniencia nacional.
- d) Aplicación de gradualidad y protección especial para la Agricultura como lo disponen la Constitución Nacional y la Ley 101 de 1993.
- e) Transparencia y concertación plena y permanente al interior del Gobierno Nacional y con los privados deben ser la regla –no la excepción– como fuente inagotable de buenas políticas públicas.
- f) Eliminación total de los subsidios a la exportación de Estados Unidos para los productos dirigidos al mercado colombiano.
- g) Equidad en las condiciones de competencia, incluidos mecanismos automáticos para corregir las distorsiones, como la salvaguardia especial agropecuaria.
- h) Consolidación de las preferencias unilaterales del ATPDEA.
- i) Negociación basada en la interacción de las cadenas productivas, de suerte que se fortalezcan sus eslabones y estructura.
- j) Eliminación de las restricciones para-arancelarias y los obstáculos técnicos al comercio que impiden o limitan seriamente las posibilidades de acceso a Estados Unidos.
- k) Consolidación del estatus sanitario entre Colombia y Estados Unidos.
- l) La normativa en materia de propiedad intelectual no podrá comprometer la biodiversidad del país.
- m) Contar con mecanismos para la implementación de las medidas MSF que permitan que los productos agropecuarios y alimentos de Colombia ingresen al mercado de Estados Unidos, más allá de las disposiciones del Acuerdo MSF de la OMC.
- n) Minimizar la discrecionalidad en los procesos relacionados con MSF requeridas para el acceso de los productos de Colombia a Estados Unidos¹.

Es preciso tener en cuenta que las negociaciones del TLC con Estados Unidos trascendieron la órbita puramente económica y comercial. En efecto, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez planteó con motivo de la instalación formal de las negociaciones en mayo del 2004, que:

“En nuestro medio, la fortaleza del sector agropecuario es la garantía de la destrucción definitiva de las drogas ilícitas. En Colombia, una agricultura débil equivale a un terrorismo fuerte. Aquí hay que impulsar plenamente la recuperación agrícola como una condición esencial para poder derrotar la droga y el terrorismo. (...) En el proceso de construcción de consenso en el país, hay que mirar también con mucho cuidado el tema regional, para que este acuerdo se suscriba con la certeza de que va a beneficiar a la Nación como un todo”.

El trasfondo político de las negociaciones del TLC con Estados Unidos fue numerosas veces traído a colación por el alto Gobierno, y en particular, por el Ministro de Agricultura y Desarrollo de la época, Carlos Gustavo Cano, quien manifestó en enero de 2005 que:

¹ Este objetivo tiene como antecedente la demora de más de una década de los resultados de la evaluación de riesgos de plagas para la uchuva (*Golden Berry*), sin justificación conocida.

“las peculiaridades de Colombia, en particular el papel que ha venido desempeñando en la lucha contra las drogas y el terrorismo, y su carácter de socio estratégico desde el punto de vista geopolítico de los Estados Unidos, hacen de esta una negociación fundamentalmente política”.

Desde un comienzo, el equipo negociador era consciente que el TLC remplazaría en algún momento del tiempo las preferencias unilaterales del ATPDEA², que desde 1991 sirvieron de instrumento comercial para fomentar el comercio lícito con Estados Unidos como parte integral de su corresponsabilidad y respuesta a los heroicos esfuerzos de Colombia en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y el terrorismo.

Así las cosas, la negociación del TLC con Estados Unidos hizo parte fundamental del proceso de internacionalización gradual de la economía agropecuaria colombiana, de inserción en las corrientes de globalización que imperan en la actualidad en el ámbito comercial y político. Por su naturaleza e importancia económica y política, el TLC generó enorme interés en todos los estamentos de la sociedad colombiana, el cual si bien decayó considerablemente como resultado de la indecisión política en Washington, que lo colocó por años en el cajón del olvido para que cogiera polvo y no hiciera ruido, su importancia y relevancia han alcanzado renovados bríos con motivo de su aprobación en el Congreso de Estados Unidos en octubre de 2011. A raíz del reverdecido y final impulso político, el TLC pasó de la retórica académica a la implementación práctica y jurídica.

La estrategia negociadora de Colombia se fundamentó en los principios negociadores que se despliegan en tres dimensiones (3-D), mediante los cuales la negociación se adelanta en la mesa y fuera de ella, e incluso antes de su inicio, proceso en el que la preparación adecuada juega un papel fundamental, como veremos más adelante.

B. Objetivos y estrategia de negociación de Estados Unidos

La Ley de Comercio de 2002 de Estados Unidos, que incluyó la autoridad negociadora³ de ese país, incluye varias secciones en las cuales se desarrolla de manera pormenorizada los objetivos de negociación comercial en el campo bilateral como multilateral. A nivel general, los principales objetivos contemplados, aplicables a todos los tratados comerciales de Estados Unidos, incluido el TLC con Colombia, son los siguientes:

- a) Obtención de acceso a los mercados de manera equitativa y recíproca;

² La temporalidad y la discontinuidad en la renovación periódica de las preferencias unilaterales del ATPA, y luego del APTDEA, minaron su efectividad comercial, particularmente en la presente década. Esta circunstancia hacía necesaria una prórroga de largo aliento, que el Gobierno de Estados Unidos manifestó no estaba en condiciones de tramitar ante el Congreso, o la concreción de las negociaciones del TLC entre los dos países, como finalmente ocurrió.

³ La autoridad de negociación comercial en Estados Unidos representa un delicado balance entre el Congreso, -al cual según la sección octava del Artículo 1 de la Constitución de ese país, le corresponde regular el comercio exterior e imponer aranceles-, y el Presidente, que en representación del poder Ejecutivo no recibe asignación ninguna del orden constitucional en el tema comercial, pero que, al mismo tiempo, retiene su exclusiva autoridad constitucional sobre la conducción de los asuntos externos. La autoridad negociadora pone además en la misma balanza al Congreso, que no renuncia a sus funciones comerciales, y al Presidente, que puede comprometerse, con sus socios comerciales, a que los acuerdos negociados serán objeto de atención especial y consideración expedita.

El equilibrio en el ejercicio del poder en materia comercial en Washington ha tenido sus altas y sus bajas, que podrían visualizarse en tres etapas distintas. Entre 1934 y 1974, el Congreso norteamericano le delegó al Presidente de manera temporal sus funciones en temas comerciales. Con la aprobación de la Ley de Comercio de 1974 se creó la figura del *fast track* o vía rápida, con la cual el Congreso efectivamente delega temporalmente sus funciones en cuestiones comerciales al Presidente, y al mismo tiempo, lo limita mediante un complejo mecanismo de consultas antes de iniciar las negociaciones, durante su desarrollo y luego al final del proceso negociador.

La segunda fase comprende el período entre 1974 y 1994, en el cual el Ejecutivo de Estados Unidos gozó de la autonomía limitada que le da la autoridad negociadora, ciclo que llegó a su fin con los Demócratas durante la Administración Clinton, que no pudo conformar las mayorías requeridas en el Congreso para su renovación entre el año 1995 y el 2001.

La última etapa va del 6 de agosto del 2002 al 1 de julio de 2007, fecha de expiración de la última autoridad negociadora en Estados Unidos, época en la que el Ejecutivo presentó exitosamente a consideración del Congreso las negociaciones comerciales perfeccionadas con Chile, Singapur, Australia, Marruecos, Centroamérica-Republca Dominicana, Bahrein y Omán, y posteriormente los TLC de Colombia, Corea del Sur y Panamá, todos negociados durante la Administración Republicana del Presidente George W. Bush.

Actualmente, Estados Unidos no cuenta con autoridad negociadora aprobada por el Congreso, lo cual en la práctica se traduce en que el Congreso puede, además de aprobar o rechazar los tratados comerciales, modificarlos, lo cual genera incertidumbre jurídica que afecta adversamente su agenda negociadora. Esta es una de las razones por las cuales la Ronda Doha, lanzada oficialmente a finales del 2001, siga estancada en Ginebra, Suiza.

- b) Reducción o eliminación de los aranceles y otras cargas que disminuyan las oportunidades de mercado para los Estados Unidos;
- c) Fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, incluida la solución de diferencias.

Estas disposiciones comprenden de manera específica las negociaciones en el sector agropecuario, cuyos principales objetivos engloban la obtención de oportunidades competitivas de exportación de productos de Estados Unidos en los mercados externos sustancialmente equivalentes a las concedidas en su mercado, que incluyan:

- a) Reducción o eliminación, para una fecha cierta, de aranceles y otras cargas que disminuyan las oportunidades de mercado de Estados Unidos;
- b) Otorgamiento de prioridad para los productos que estén sujetos a elevados aranceles o regímenes de subsidios en los países productores de mayor relevancia;
- c) Establecimiento de periodos de ajustes razonables para los productos de Estados Unidos, que tienen especial sensibilidad, en consulta con el Congreso de ese país antes de iniciar las negociaciones de reducción arancelaria;
- d) Reducción o eliminación de subsidios que disminuyan las oportunidades de mercado para las exportaciones de Estados Unidos, o que de manera injusta distorsionen los mercados agrícolas en detrimento de ese país;
- e) Preservación de los programas de ayuda a las familias y a las comunidades rurales que no distorsionan el comercio;
- f) Mantenimiento de los programas de ayuda alimentaria y de los programas de desarrollo de mercado y de crédito a las exportaciones;
- g) Eliminación de las políticas gubernamentales que creen excesos de producción que depriman los precios;
- h) Eliminación de las 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 abierta contravención con los acuerdos derivados de la Ronda Uruguay.

Al comparar los objetivos negociadores de Colombia y Estados Unidos, sobresale la coincidencia respecto de aspectos centrales como equidad y reciprocidad, eliminación de subsidios que distorsionen el comercio y la necesidad de obtener acceso al mercado agropecuario, sector que en ambos casos, reviste particular prioridad. Quizás lo anterior contribuye a explicar por qué las negociaciones fueron particularmente complejas en agricultura y en los asuntos sanitarios, cuya culminación fue un acto de equilibrio político de consideración, como se examina después. Por supuesto que las dificultades encontradas en el proceso negociador tienen también relación con el carácter sensible⁴ de algunos sectores de la agricultura respecto de Estados Unidos y en el hecho que a diferencia de Chile, que tiene una agricultura focalizada y de contra estación, la colombiana detenta una naturaleza tropical, que compite en diferente grado en los renglones de mayor interés norteamericano, ya sea desde la perspectiva de defensa del mercado interno y de la soberanía alimentaria, o en renglones de exportación real y potencial de nuestros sectores agrarios.

⁴ El carácter sensible de un sector en las negociaciones comerciales no puede ser visualizado como un aspecto absoluto; es ciertamente de orden relativo, dependiente por entero de las partes involucradas. Un ejemplo ayuda a entender lo anterior. ¿Cuál podría ser la sensibilidad de un país como Suiza que no produce banano frente a Colombia que lo es en grado superlativo? Ninguna es la única respuesta. De ahí que en la negociación del TLC con los países miembros de EFTA, Colombia hubiere logrado la completa liberalización de esta fruta. Lo anterior aplica a otros países y otras negociaciones por igual.

El caso contrario también aplica respecto de la negociación de banano en el Acuerdo Comercial de la Unión Europea, que a la postre se tradujo en la reducción del arancel aplicado en un 50 por ciento en 10 años. Al final del periodo se mantendrá un arancel residual de 75 euros por tonelada. En este caso, la Unión Europea sustentó su sensibilidad histórica por la pesada carga relacionada con las antiguas preferencias otorgadas desde los años sesenta a favor de sus ex colonias.

La estrategia negociadora de Estados Unidos, denominada “*competitive liberalisation*”⁵ o liberalización competitiva, se aplicaba por igual a las negociaciones bilaterales como las multilaterales en el ámbito regional y global, por medio del perfeccionamiento de TLC o acuerdos comerciales que abrieran los mercados internacionales de mercancías y servicios, incluidos los bienes del conocimiento.

C. Las matrices de intereses de Colombia y Estados Unidos

Dentro del proceso de análisis previo al inicio de las negociaciones, el equipo negociador de Colombia identificó la matriz de intereses de ambos países, que se incluyen a continuación, las cuales se elaboraron con el apoyo de consultores externos, validada luego por el sector privado colombiano en pleno:

CUADRO 1
MATRIZ DE INTERESES DE COLOMBIA

| 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 | Protección de la producción 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. |

(continúa)

⁵ El principal exponente y rector de la estrategia de “*liberalización competitiva*” de Estados Unidos era el Embajador Robert Zoellick, a la sazón USTR de la Administración Bush. En un artículo suyo publicado por *The Economist* en diciembre de 2002, titulado “*Unleashing the trade wings*”, Zoellick defendió esta doctrina en los siguientes términos: “*American trade policy has shifted. The debate is now over how—not whether—the United States is advancing free trade. America has stated its intentions plainly. We will promote free trade globally, regionally and bilaterally, while rebuilding support at home. By moving forward on multiple fronts, the United States can exert its leverage for openness, create a new competition in liberalisation, target the needs of developing countries, and create a fresh political dynamic by putting free trade on to the offensive.*”

Cuadro 1 (conclusión)

| Asunto | Interés |
|--------------------------------------|--|
| Monitoreo del Acuerdo | Seguimiento de la aplicación del TLC. |
| Fondo de compensación y reconversión | Adecuación de la base productiva agropecuaria para una mayor competencia internacional. |
| Empresas comerciales del Estado | Eliminación del monopolio estatal en el comercio externo de productos agropecuarios; transparencia en la operación de estas empresas y eliminar sus líneas especiales de financiamiento. |

Fuente: MADR.

Al contrastar la matriz de intereses planteada por Colombia a nivel interno y compararla con los resultados reales de la negociación, salvo el fondo de compensación que Colombia le planteó infructuosamente a Estados Unidos en la ronda de negociación efectuada en Fajardo, Puerto Rico⁶, todos los demás intereses se cumplieron. El anterior ejercicio se complementó con una ponderación de estos intereses, validada con la misma metodología anterior (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
PONDERACIÓN DE LA MATRIZ DE INTERESES DE COLOMBIA

| 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: MADR.

Como se puede observar del cuadro adjunto, la ponderación numérica realizada le otorga una prioridad elevada a los intereses ofensivos, seguida de los defensivos. El tratamiento de los productos sensibles recibe una alta calificación, así como los instrumentos de protección de la agricultura colombiana. El fondo de conversión recibe una ponderación media, al igual que la salvaguardia especial para el sector agropecuario. Al comparar lo anterior con los logros de la negociación, se infiere que salvo el caso del fallido fondo de conversión propuesto por Colombia, los demás asuntos se negociaron acorde con las prioridades y ponderaciones recibidas.

⁶ La ronda realizada en Fajardo, Puerto Rico, resultó en una odisea digna de mejor autor. Esa semana, el Huracán Jeane entró a la Isla del Encanto por Fajardo con una fuerza superior a las 76 millas/hora, dejando enormes destrozos a su paso y sin servicios de agua, luz, teléfono, transporte al hotel que servía de sede de las negociaciones, lo cual si bien dificultó tremendamente la negociación -que se mantuvo milagrosamente sin interrupción- generó una cadena de contratiempos que en su momento hicieron historia entre los negociadores y los representantes del sector privado colombiano que participaron en dicha ronda.

A manera de complemento, se realizó un ejercicio de simulación para el caso de Estados Unidos, cuya matriz de intereses identificados con la metodología mencionada previamente se incluye a continuación:

CUADRO 3
MATRIZ DE INTERESES IDENTIFICADOS DE ESTADOS UNIDOS

| 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 diferente de los asumidos en 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: MADR.

Este ejercicio resultó del mayor interés, pues fue necesario ponerse en los zapatos negociadores de Estados Unidos y determinar las posibles prioridades de negociación en agricultura con Colombia. El listado responde al conocimiento y a la valoración de los posibles escenarios de interés real y potencial de Estados Unidos, que de forma organizada y sistemática se incluyeron en un formato único, sencillo, pero poderoso en su concepción técnica y estratégica que fueron de gran valía para los negociadores agropecuarios. Al valorar la matriz de intereses identificados de Estados Unidos, podemos decir que si bien se pudo concretar la mayoría de ellos, no fue posible hacerlo en relación con sus pretensiones respecto de todos los productos sensibles de Colombia y la salvaguardia de precios aplicable a la agricultura.

Por último, se presenta la ponderación de la matriz de los intereses identificados de Estados Unidos, donde se evidencia que la liberalización de su oferta exportable, real y potencial, es lo principal, tal como se pudo verificar luego en la mesa de negociación agropecuaria.

CUADRO 4
PONDERACIÓN DE LA MATRIZ DE LOS INTERESES IDENTIFICADOS DE ESTADOS UNIDOS

| 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: MADR.

D. Definición del alcance de la negociación comercial en agricultura

Desde mediados del año 1993, el Gobierno de Colombia le manifestó al Gobierno de Estados Unidos su interés de negociar un acuerdo comercial bilateral. En aquella época, México y Estados Unidos estaban embarcados en la fase final de la negociación de NAFTA, Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en compañía de Canadá, país que en la década anterior había perfeccionado su TLC con Estados Unidos. En aquel entonces, Colombia y Chile estaban en la fila de prioridades estadounidenses de la Administración del Presidente Bill Clinton para negociar un acuerdo comercial, sujeto a la aprobación de la autoridad negociadora por parte del Congreso, que a la postre nunca llegaría. América Latina, Estados Unidos y Canadá se embarcaron en diciembre de 1993 en la aventura del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que posteriormente fracasaría por ausencia de voluntad política de las principales economías de la región.

Sería necesario esperar por un cambio político de mayor envergadura en la Casa Blanca y en el Congreso norteamericano, de suerte que al final de cuentas la autoridad negociadora que el Congreso le negó sistemáticamente al Presidente Clinton, se convertiría en una realidad en el mes de agosto del 2002 bajo la Administración del Presidente George W. Bush. Se abriría así un nuevo espacio negociador con Estados Unidos, después de una década colmada de esperanzas frustradas a lo largo y ancho de América Latina.

E. Reuniones bilaterales previas al lanzamiento de las negociaciones

En desarrollo de varios contactos al más alto nivel, finalmente en agosto de 2003 Estados Unidos le abrió un espacio negociador a Colombia, aprovechando que el TLC con Chile⁷, que de tiempo atrás era una prioridad, era ya una realidad. La estrategia de Estados Unidos fue cerrar primero con Chile para predeterminar los parámetros negociadores con los demás socios comerciales. El inicio formal del proceso del lanzamiento de la negociación entre Estados Unidos y Colombia se dio en la ciudad de Bogotá el 6 de agosto de 2003 con motivo de la visita oficial del Embajador Robert Zoellick, a la sazón Representante Comercial de Estados Unidos adscrito a la Casa Blanca, y en esta capacidad, responsable de las negociaciones comerciales en nombre y representación del Presidente George W. Bush. La reunión tuvo lugar en la Casa de Nariño con la asistencia de todos los miembros del Consejo de Ministros y de los asesores que conformaban el equipo económico de la Administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez. El Embajador Zoellick hizo una detallada y cuidadosa presentación del contenido y del significado de un acuerdo comercial con su país, incluyendo los objetivos de ley, sus expectativas y los compromisos subyacentes.

Zoellick expuso con claridad meridiana sus cartas y estrategia cuando le dijo al Presidente Uribe, *“el TLC con Chile es el traje hecho a su medida”*. Y luego sentenció en respuesta a una pregunta del Presidente Uribe sobre qué era un TLC: *“Esto es un TLC”*, desgravación plena, sin excepciones, de todos los bienes industriales y agrícolas en un plazo no superior a 10 años. El Presidente Uribe no se dejó encasillar en el modelo de Chile; sin embargo, quedó flotando en el ambiente el modelo de Chile como un TLC de obligada referencia para las negociaciones con Colombia, el cual presuponia sacrificios considerables de parte del agro colombiano, camisa de fuerza que rechazó entonces la cúpula del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que no compartía el paralelo entre la economía colombiana y la chilena en agricultura, ni el supuesto del traje chileno a la medida de Colombia.

Unos días después, según los reportes de prensa del 13 de agosto de 2003, el Embajador Robert Zoellick le comunicó a los agricultores congregados en la ciudad de Des Moines, Iowa, entre los cuales se encontraba presente el respetado senador Charles Grassley, Presidente del Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos, que el presidente Álvaro Uribe le había asegurado que Colombia estaría de acuerdo en eliminar todos los aranceles a los productos agrícolas y otras restricciones al comercio agropecuario si los dos países decidían iniciar negociaciones orientadas a alcanzar un TLC.

A mediados de septiembre de 2003, viajó un grupo de funcionarios de alto nivel a Washington para establecer los primeros contactos técnicos con funcionarios del USTR y del Departamento de Agricultura, a fin de sentar las bases de la oficialización del inicio del complejo proceso negociador entre los dos países, que sirvió para que cada una de las partes demarcara su territorio de intereses ofensivos y defensivos. Al regreso a Bogotá, se hizo evidente la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, máxime si se tiene en cuenta que la propuesta negociadora del entonces Jefe Negociador Agrícola del Ministerio de Comercio, Industria y

⁷ Las negociaciones del TLC entre Estados Unidos y Chile realmente se iniciaron en la Primera Cumbre de las Américas reunida en el espléndido Hotel Biltmore en Miami a finales del 1994, en la cual Chile fue invitado a participar en NAFTA (“como parte de los cuatro amigos”). Esto les permitió adelantar 4 rondas de negociación, que facilitaron el intercambio de información y la identificación de prioridades de negociación. Estas rondas no culminaron en un Tratado, en razón de que el Congreso norteamericano le negó sistemáticamente la autoridad negociadora al presidente Bill Clinton, la cual expiró el 31 de Diciembre de 1993. No obstante, anualmente se llevaron a cabo reuniones entre los dos países que permitieron no solo afianzar la confianza (primer requisito de cualquier negociación), sino que permitió actualizar de manera permanente información y percepciones técnicas y políticas que serían, en buena medida, la clave de la negociación. En ese periodo, Chile aprovechó bien el tiempo en materia sanitaria por intermedio de un representante especializado en estos temas, que les permitió asegurar la admisibilidad sanitaria de sus principales productos de exportación agropecuaria.

Otro factor que sin duda facilitó el proceso negociador en Chile, fue la identificación de intereses y objetivos no sólo al interior del Gobierno, sino entre el Ejecutivo y la clase política chilena. A ello se suma la extraordinaria coincidencia de objetivos macro y micro entre los anteriores estamentos, especialmente entre el Gobierno de entonces y los empresarios, pues como decía el presidente del gremio avícola de la época, *“una de las fortalezas de Chile es la estrecha relación del sector privado con el sector público”*.

Turismo, José Leibovich⁸, era precisamente el TLC negociado por Chile con Estados Unidos, propuesta que se presentó formalmente en el pleno del Consejo de Ministros de ese mes y que generó el rechazo generalizado del estamento agropecuario, público y privado.

Al evaluar la situación al interior del Ministerio del ramo, surgió la necesidad de preparar un estudio académico de incuestionable solidez técnica para enfrentar de manera seria, sustentada y conveniente esta trascendental negociación, incluyendo la definición de una base técnica y estratégica para contrarrestar la absurda pretensión de imponer el TLC de Chile como el traje hecho a la medida de la agricultura colombiana. Es pertinente reiterar que era un verdadero contrasentido comparar una agricultura tropical y diversa como la colombiana con la agricultura chilena, de contrastación y focalizada en pocos sectores, aunque de clase mundial.

De ahí que su tratamiento en las negociaciones con Estados Unidos fuera diametralmente diferente, como en efecto lo fue. De manera complementaria, fue evidente la necesidad de apostarle a la etapa de preparación, fundamentados en estudios según los cuales el 70 por ciento de los resultados de una negociación depende de una adecuada preparación.

F. Preparación del equipo negociador del Ministerio (MADR)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural inició de manera temprana su preparación para el TLC con Estados Unidos, la cual incluyó el desarrollo de un Programa de Cooperación Técnica con la FAO⁹, cuyo objetivo general era fortalecer las capacidades de formulación, negociación y gestión de políticas de integración del sector agropecuario colombiano ligadas al proceso de liberación negociada del comercio internacional, mediante la capacitación de los funcionarios del Ministerio por parte de un grupo de reputados consultores nacionales e internacionales.

Este objetivo se alcanzó a cabalidad a través de la conformación de un grupo de expertos con amplia experiencia en los temas agrícolas y de negociaciones internacionales que se encargara de elaborar trabajos específicos que resultaran cruciales para construir y sustentar las distintas posiciones que Colombia debía asumir en las negociaciones con los Estados Unidos. La ejecución del Programa de Cooperación Técnica con la FAO contempló esencialmente dos áreas prioritarias de acción sobre las cuales se desarrollarían las correspondientes al “*Diseño y Simulación de Estrategias Negociadoras y Análisis de los Efectos según Tipo de Negociación*”.

Los resultados concretos incluyeron los siguientes elementos:

- Diseño y simulación de las estrategias de negociación para la apertura del comercio en el marco de un TLC de Colombia con Estados Unidos;
- Análisis de los efectos de distintos tipos de negociación sobre el sector agropecuario;
- Revisión de la experiencia de Centroamérica, Chile, Marruecos y Australia en estrategias de negociación agrícola;
- Capacitación al equipo negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el área de estrategias de negociación del sector agropecuario;
- Capacitación al equipo negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los temas de análisis del comercio, utilizando modelos y bases de datos relacionados con el análisis de impactos de diferentes políticas comerciales.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se hizo a un espacio vital en la mesa de negociación agropecuaria, mediante la preparación de todas las propuestas de negociación, que posteriormente eran validadas con el resto del equipo negociador, para luego pasar a la concertación

⁸ Felipe Jaramillo Trujillo, antiguo Embajador de Colombia ante el GATT durante 19 años, reemplazó posteriormente a José Leibovich.

⁹ La Oficina de Representación de la FAO en Colombia presentó la candidatura del Programa de Cooperación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Premio Edouard Saouma en la FAO en Roma, Italia, como un modelo exitoso de cooperación técnica FAO-Gobierno.

con la sociedad civil: al final del proceso de construcción de las posiciones nacionales de negociación, el país estaba en capacidad de enfrentar de igual a igual –a pesar de las evidentes diferencias en tamaño de sus economías¹⁰– a Estados Unidos. La diferencia respecto de otros procesos negociadores anteriores responde sin duda alguna a las experiencias vividas y transmitidas por el Programa con la FAO, mediante el enfoque de *aprender haciendo*, es decir, aprender mientras se negociaba con otros países, incluso a nivel interno, en la búsqueda de los necesarios consensos que soportan la concreción de la posición nacional de negociación. El cierre de la negociación del Acuerdo de Complementación Económica No. 59 CAN-MERCOSUR a finales de 2003 sirvió de enseñanza y plataforma técnica para el abordaje técnico y estratégico de la negociación con Estados Unidos.

A nivel internacional, se perfeccionaron dos publicaciones que resumen los estudios realizados en desarrollo del Programa con la FAO que han sido fuente de consulta obligada en los países de la región. La primera se titula “*El Agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*”, cuyo Director General fue Luis Jorge Garay, con la edición de Andrés Espinosa Fenwarth. Se imprimieron 5.000 ejemplares del libro, el cual circuló a nivel nacional entre la sociedad civil, incluida la Academia y los países andinos.

La segunda publicación se titula “*La Agricultura Colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*”, cuyo Director General fue también Luis Jorge Garay con la edición de Andrés Espinosa Fenwarth, con una circulación y distribución similar a la anterior publicación. Ambos estudios se publicaron gracias a la colaboración financiera de la Bolsa Nacional Agropecuaria de Colombia, los cuales tuvieron un éxito editorial sin precedentes para una publicación de este tipo.

Como parte integral de la preparación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se realizaron tres seminarios internacionales. El primero de ellos con los jefes negociadores agrícolas de Marruecos, Chile y CAFTA, el cual fue abierto al público; el segundo con el ex ministro de Estado de Costa Rica Alberto Trejos, quien negoció CAFTA y el último con el profesor Enrique Ogliastri, ambos exclusivos para el equipo negociador, cuyas experiencias se replicaron en la mesa de negociación agrícola, sanitaria y de origen como recordando aquello que dice: “*una espina de experiencia vale más que un bosque de advertencias*”.

Como un complemento al proceso de preparación de la negociación con Estados Unidos, el equipo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural viajó a Chile en misión oficial a fin de identificar los elementos centrales, técnicos y estratégicos que le permitieron al país austral cerrar exitosamente la negociación con Estados Unidos, los cuales se pusieron plenamente en práctica durante la negociación del TLC.

La preparación previa al lanzamiento de la negociación se cumplió entonces a cabalidad. El país estaba realmente listo¹¹ para comenzar las negociaciones del TLC con Estados Unidos, proceso que se puso oficialmente en movimiento el 18 de noviembre de 2003 cuando el Presidente George W. Bush, en cumplimiento de las disposiciones pertinentes de la Ley de Comercio de 2002¹² le notificó al Congreso su intención de iniciar las negociaciones de un TLC con Colombia. No podría entonces argumentarse que el Gobierno Nacional o el equipo negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se enfrentó inerme o de manera ingenua al poderoso y respetable equipo negociador del USTR de Estados Unidos, que en el tema agrícola era magistralmente dirigido por Mary Latimer, negociadora sofisticada de amplia experiencia y línea directa con el Presidente del Comité de Finanzas del Senado, Charles Grassley, quien ejerció en cumplimiento de las atribuciones contempladas en la Ley de Comercio de 1974 y de 2002, enorme influencia en todo el proceso negociador, de principio a fin.

¹⁰ Según datos del 2010, el PIB de Estados Unidos ascendió a 14.723 millones de dólares y el ingreso per cápita a 47.650 dólares; el PIB de Colombia en ese año fue de 285 millones de dólares y el ingreso per cápita de 6.080 dólares.

¹¹ En Colombia, como lo señala el artículo 189 de la Constitución Política y la sentencia de la Corte Constitucional C-422 de 1997, le corresponde al Jefe del Estado “*dirigir las relaciones internacionales, lo cual incluye la facultad de celebrar con otros Estados tratados o convenios que se deberán someter a aprobación del Congreso de la República*”. Para entonces, había un acuerdo de voluntades al más alto nivel político en Colombia para iniciar las negociaciones del TLC con Estados Unidos.

¹² La Ley de Comercio de 2002 establece que el Presidente debe notificar al Congreso con noventa días de antelación su intención de iniciar las negociaciones de acuerdos comerciales, proceso que incluye consultas previas a varios comités de la Cámara de Representantes y del Senado de Estados Unidos como un requisito obligatorio y previo a la oficialización del inicio de las negociaciones comerciales ese país.

Con el inicio de las negociaciones del TLC en mayo 18 del 2004, se concretó la conformación de un excelente equipo negociador bajo la dirección del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano, la coordinación general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, bajo la dirección de Jorge Humberto Botero, y del Jefe Negociador, Hernando José Gómez. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le aportó al resto del equipo negociador de Gobierno más de un centenar de documentos de trabajo, los cuales fueron compartidos generosa y ampliamente con el sector privado y con los colegas andinos, Ecuador y Perú, como una contribución a la cimentación técnica de la negociación, los cuales, como se mencionó anteriormente, fueron la esencia para la construcción de las posiciones nacionales e incluso andinas de negociación en agricultura en el TLC con Estados Unidos.

G. Preparación del equipo negociador de medidas sanitarias y fitosanitarias

Previo al inicio formal de la Negociación del TLC con Estados Unidos, la mayor preocupación en la preparación de la posición negociadora en temas agrícolas¹³, se centró en el acceso real, que en gran parte depende del cumplimiento de las MSF, habida cuenta que aún existe la posibilidad de que no sea posible aprovechar los mejores niveles de acceso, si no se cumplen las disposiciones sanitarias del país de destino, en este caso, Estados Unidos. Por lo tanto, las MSF constituyeron el principal reto de acceso real para los bienes agrícolas, pues era razonable suponer que los aspectos comerciales podrían ser superados dentro de la negociación.

En la etapa previa al proceso de preparación del TLC con Estados Unidos, se constituyó un equipo negociador multidisciplinario en MSF con integrantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ICA e INVIMA, con el fin de garantizar los aspectos generales de la negociación y el soporte técnico necesario para acometer los temas en la negociación al interior del país.

Dentro del proceso de preparación del equipo negociador de MSF, se preparó un sólido documento técnico¹⁴ titulado “*Importancia de las MSF de la OMC en el marco de los acuerdos de libre comercio y la situación en Colombia*”, en el cual se analizaban el avance en la implementación de las MSF en Colombia lo que permitió estudiar, entre otros, aspectos como:

- a) Estatutos legales, administrativos en Colombia con las obligaciones en vigencia del Acuerdo MSF de la OMC. El análisis se refirió a la estructura y organización del sistema regulatorio en Colombia relacionado con las obligaciones básicas del marco del Acuerdo MSF de la OMC y su capacidad de cumplimiento. Roles y responsabilidades de las instituciones en el diseño e implementación de las MSF.
- b) El principio de armonización en Colombia desde las perspectivas de soporte:
 - Regulatorio, entendido como el tipo de regulación y estatus de la regulación en salud animal, sanidad vegetal e inocuidad de los alimentos.
 - Tecnológico, definido como la capacidad de la institucionalidad en Colombia en relación a la capacidad diagnóstica, la vigilancia epidemiológica, el registro de insumos, el análisis de riesgos, las campañas sanitarias, los sistemas de inspección, vigilancia y control, y de atención de emergencias y asuntos emergentes para la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos.
 - Institucional, concebida desde el apoyo externo a la institucionalidad oficial en temas específicos como la trazabilidad, la certificación/acreditación/autorización de terceros para colaborar en el Sistema MSF y la participación en los foros de los organismos internacionales de referencia en la materia (*OIE, CIPF, Codex Alimentarius*).

¹³ Teniendo en cuenta la experiencia de otros Acuerdos como el de Chile y CAFTA.

¹⁴ Este documento formó parte de un paquete de documentos preparados por USAID previos a la negociación del TLC, que estaban orientados a conocer los avances en la implementación de las áreas estratégicas de la OMC.

- c) Principios de equivalencia, evaluación de riesgos, adaptación a condiciones regionales con inclusión de zonas libres de plagas y enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas y enfermedades; transparencia¹⁵ del Acuerdo MSF de la OMC en Colombia.
- d) Consistencia y cumplimiento de procesos de registro, certificación, cuarentena en el marco del Acuerdo de MSF de la OMC y de otros acuerdos como CAN, NAFTA, MERCOSUR, CAFTA, entre otros.
- e) Situación sanitaria y de desarrollo de algunas cadenas productivas. El análisis de la situación sanitaria de un grupo de productos¹⁶ frente a posibles exportaciones a Estados Unidos y su nivel de desarrollo en el país, permitió conocer áreas sensibles de mejoramiento para poder acceder al mercado norteamericano.

Esta perspectiva permitió al equipo negociador determinar de manera preliminar las principales áreas en las cuales existían fortalezas y debilidades, y contar con una visión general sobre la situación de puntos clave de la negociación. Asimismo, frente a los intereses de Colombia en acceso real para productos agroalimentarios, fue evidente la necesidad de realizar un análisis posterior de mayor profundidad en materia sanitaria para determinar las rutas críticas de admisibilidad de productos de interés y los mecanismos que sería necesario fortalecer en la negociación y al interior del país.

Como conclusión preliminar del estudio del documento, el equipo negociador MSF de Colombia identificó la necesidad de superar brechas para poder exportar. Este trabajo posteriormente sería la pauta para las primeras tareas de la Agenda Interna en MSF que examinaremos en detalle más adelante.

De esta manera, el equipo negociador en sus inicios comenzó un concienzudo trabajo de análisis y preparación de los intereses de Colombia y de las propuestas de texto que podrían cubrir los aspectos más relevantes, teniendo como enfoque:

- El carácter estratégico de las MSF en el acceso real de bienes agropecuarios.
- Los beneficios del TLC dependerían del incremento en el comercio bilateral.
- La necesidad de que el Capítulo MSF fuera más allá de lo ya acordado en el ámbito de la OMC, con el fin de establecer mecanismos que permitieran determinar y agilizar procedimientos, tiempos y transparencia.

Con esta orientación, el equipo negociador MSF elaboró propuestas que permitieran tener un “*agenda ofensiva*” en las negociaciones para dar cobertura amplia a los intereses de Colombia. El enfoque ofensivo de la agenda trazada estaba orientado a desarrollar mecanismos y formas ágiles de implementar y aplicar los principios del Acuerdo MSF de la OMC de carácter permanente, que fueran acordes a las condiciones del comercio bilateral y más allá de otros acuerdos ya existentes, reduciendo los niveles de incertidumbre frente a los procesos de admisibilidad.

Así mismo, parte de la preparación del equipo negociador en MSF en sus inicios se centró en establecer la situación actual frente a Estados Unidos de procesos en curso en el ámbito fitosanitario, zoonosanitario y de inocuidad de los alimentos, y en los problemas que podrían afectar el potencial exportable en el ámbito sanitario para los productos de mayor interés, con el fin de definir la metodología para el manejo de la problemática sanitaria.

La definición de la metodología para abordar la problemática sanitaria estableció dos frentes de trabajo: i) mecanismos que se debían incluir en la negociación con el fin de definir y orientar planes de trabajo que permitieran resolver problemas específicos por cualquiera de las partes; y ii) identificación de la problemática sanitaria por producto y sistema que afectaba la oferta exportable o potencial.

¹⁵ Por ejemplo, se pudo evidenciar que Colombia no contaba con un proceso de consulta pública de las MSF, tal como lo establecía el Acuerdo MSF de la OMC, y como algunos países ya lo habían establecido a través de lo que se denomina el proceso de *rulemaking*.

¹⁶ Productos de la pesca, plátano, banano, cacao, tabaco, frutas y hortalizas, lácteos, carne bovina y carne de aves.

Esta metodología permitió abordar los temas de negociación y definir las rutas críticas al interior del país. Como resultado de este trabajo se produjeron las propuestas de texto de la negociación con los escenarios posibles (maximalistas y minimalistas) y una matriz¹⁷ por tipo de producto, en los cuales se realizaba el análisis comparativo del estatus sanitario entre Colombia y Estados Unidos, la regulación, procesos, procedimientos y la capacidad de cumplimiento de las autoridades sanitarias con el fin de lograr el acceso sanitario.

¹⁷ Posteriormente estas matrices, fueron conocidas dentro del equipo negociador MSF y el sector privado como *la sábana de carne*, *la sábana de leche*, etc., que se convirtieron en la ruta crítica de admisibilidad de estos productos para Colombia.

II. Inicio y desarrollo de las negociaciones

A. Rondas de negociación

Se realizaron en total 14 rondas de negociación entre mayo de 2004 y febrero de 2006: la primera ronda de negociación se celebró en la ciudad de Cartagena (Colombia); la segunda en Atlanta (Estados Unidos); la tercera en Lima (Perú); la cuarta en San Juan (Puerto Rico); la quinta en Guayaquil (Ecuador); la sexta en Tucson (Estados Unidos); la séptima nuevamente en Cartagena (Colombia); la octava en Washington (Estados Unidos); la novena en Lima (Perú); la décima en Guayaquil (Ecuador), la undécima en Miami (Estados Unidos) aunque sin la participación de la mesa agrícola, la duodécima nuevamente en Cartagena (Colombia), la reunión de avance se celebró en Washington (Estados Unidos) al igual que la décima tercera y la décima cuarta rondas de cierre de la negociación.

Las negociaciones se hicieron inicialmente en bloque como andinos y luego en forma individual, según lo dispuesto en la Decisión 598 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN de julio de 2004, emitida después del inicio de la negociación con Estados Unidos. Esta Decisión reconoce que

“las negociaciones comerciales con terceros países, que en la actualidad adelantan los Países Miembros, generan oportunidades y desafíos para la integración andina” y autoriza a “los Países Miembros a negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual”, los cuales podrán tener como propósito el establecimiento de áreas de libre comercio, y podrán referirse a temas distintos a la liberalización del comercio de mercancías”.

Para llegar coordinados a la mesa de negociaciones, Colombia, Ecuador y Perú¹⁸ realizaron sesiones conjuntas de trabajo antes de las rondas de negociación con los Estados Unidos, las cuales se alternaban, salvo en la fase de cierre donde todas las rondas se efectuaron en las oficinas del USTR, al lado de la Casa Blanca en Washington. Al final del proceso negociador, Ecuador se retiró por motivos políticos¹⁹. Colombia y Perú avanzaron de forma coordinada, pero en procesos bilaterales paralelos distintos cuyas negociaciones cerraron en fechas diferentes²⁰.

Desde la segunda ronda de negociaciones realizada en Atlanta, el equipo negociador pudo verificar el cordón umbilical existente entre el equipo negociador y el Congreso de Estados Unidos, y en particular, entre la Jefe Negociadora agrícola de ese país, Mary Latimer y el presidente del influyente Comité de Finanzas del Senado, Charles Grassley, quien estuvo al tanto de todo el proceso negociador como mencionamos previamente. En esa ronda, también se hizo evidente la especial coordinación que existía entre Mary Latimer y el Embajador Allen Johnson²¹, encargado de formular los lineamientos negociadores a nivel bilateral y multilateral del área agrícola en el USTR, funcionario que manejaba por tanto los hilos de la negociación en los temas sensibles del sector, incluso por encima de la Jefe Negociadora del equipo estadounidense, Regina Vargo.

Los temas críticos en esta fase fueron tres:

1. Arancel base

La primera ronda de negociación se realizó en el Centro de Convenciones de Cartagena de Indias el 18 de mayo de 2004, con el apoyo de interpretes en todas las sesiones, dado que algunos miembros del equipo negociador de Colombia no tenían el nivel de inglés requerido para este delicado y complejo proceso con un país angloparlante²². La mesa agrícola inició con el pie izquierdo las negociaciones, por la exigencia de Estados Unidos de establecer como punto de partida arancelario (conocido técnicamente como arancel base), el arancel aplicado, que en el caso de los productos más sensibles sujetos al sistema de franjas de precios traducía en la completa liberalización desde el día uno de entrada en vigor del TLC.

Los países andinos pidieron un receso, en el cual incluso se planteó la posibilidad de retirarse de la mesa en respuesta a esta propuesta que ponía en peligro las economías agrícolas andinas en las áreas más sensibles²³. Al regresar, los andinos le expusieron a Mary Latimer las dificultades reales derivadas de la postura negociadora de Estados Unidos para los casos de cerdo, maíz, soya, aceites crudos y refinados de soya, arroz y azúcar (véase el cuadro 5), cuyo equipo negociador entendió y modificó en el tiempo. En efecto, meses o años después fue necesario negociar un arancel base o de partida para cada producto sensible, lo cual acompañó todo el proceso como una espada de Damocles, que al final, luego de intenso forcejeo, se resolvió satisfactoriamente.

¹⁸ Bolivia era parte de la mesa como observador solamente. La Secretaría de la CAN apoyó inicialmente el proceso mientras se desarrolló a nivel andino. Perdió relevancia en el momento en que se transformó en una negociación bilateral de Colombia y Perú, los únicos países que al final del proceso llegaron a la meta de cierre.

¹⁹ El descontento popular que se tradujo en la caída del Presidente Lucio Gutiérrez y la llegada al poder de Alfredo Palacio el 20 de abril de 2005 se tradujeron en un cambio de rumbo en las negociaciones, que al final se tradujo en la suspensión de la participación activa de Ecuador en la negociación del TLC con Estados Unidos que se mantiene hasta nuestros días.

²⁰ Perú finalizó las negociaciones el 5 de diciembre de 2005. Colombia hizo lo propio el 26 de febrero de 2006.

²¹ El embajador Richard Crowder reemplazó al Embajador Allen Johnson en la fase final de la negociación.

²² Como ocurre en otros países con poderosos equipos de negociación como Brasil, el bilingüismo debería ser una norma sin la cual no se puede dar la vocería nacional ni pertenecer al equipo negociador que represente al país. Ello es aún más importante en las negociaciones con Asia y Oceanía en las que no se utilizan intérpretes. Lastimosamente, en Colombia no se exige ningún nivel de idiomas para ser parte del equipo negociador, factor que ha limitado sus alcances en otras latitudes con países para los que el español o incluso el inglés no es la lengua materna. Ello debería modificarse para poder negociar adecuadamente con los países de Asia.

²³ El TLC generó algunas anécdotas que ameritan recordación: después de la instalación oficial del TLC con Estados Unidos realizada en el Centro de Convenciones de Cartagena de Indias el 18 de mayo de 2004, la mesa agrícola tuvo su primera sesión de negociación. Mary Latimer, negociadora estadounidense, argumentó que el arancel de partida debería ser el aplicado por los países andinos ese día. En la práctica, su petición se traducía en la liberación inmediata de los productos más sensibles del agro, como se mencionó. La crisis estaba cantada. Rodrigo Lasso, ex ministro de Estado y jefe negociador agrícola de Ecuador, pidió la palabra y anotó: *¡Mary, el libre comercio es como el cielo, todos queremos ir allá, pero no todavía!*

CUADRO 5
SISTEMA ANDINO DE FRANJAS DE PRECIOS (SAFP)
(Período de vigencia: 16 al 31 de mayo de 2004)

| Producto | Arancel total (%) |
|-----------------------|-------------------|
| Carne de cerdo | 0 |
| Trozos de pollo | 66 |
| Leche entera | 20 |
| Trigo | 3 |
| Cebada | 11 |
| Maíz amarillo | 0 |
| Maíz blanco | 4 |
| Arroz blanco | 18 |
| Soya | 0 |
| Aceite crudo de soya | 0 |
| Aceite crudo de palma | 4 |
| Azúcar crudo | 37 |
| Azúcar blanco | 20 |
| Sorgo | 0 |

Fuente: Secretaría de la CAN.

2. Desgravación a cero

El segundo elemento técnico planteado por Estados Unidos, que acompañó como una sombra toda la negociación, consistía en que todos los productos debían llegar a cero, es decir, que no habría excepciones en la desgravación arancelaria, y por tanto, la negociación en agricultura se centraba en acceso a mercados en los aranceles, los plazos de desgravación plena y el uso de la salvaguardia especial para la agricultura, además de la eliminación de los subsidios a la exportación. Como se verá después, no hubo excepciones a este regla; todos los productos del agro con Estados Unidos llegan en un momento dado a cero, es decir, a la completa liberalización, sin subsidios a las exportación, los cuales se eliminan a la entrada en vigor del TLC para ambos países.

3. Cláusula de preferencia

El tercer elemento transversal que marco desde el inicio la negociación fue la denominada cláusula de preferencia planteada por Estados Unidos en todas sus ofertas, y oficializada con el paquete final de cierre, mediante la cual Colombia se comprometía a extender a Estados Unidos cualquier arancel aplicado preferencial que resultara más favorable a un producto agrícola resultante de los nuevos acuerdos suscritos, o de los existentes que hubieren sido profundizados por Colombia a partir del 27 de febrero del 2006.

La cláusula de preferencia se encuentra en las Notas Generales del TLC de Colombia que sirven de preámbulo a la lista de compromisos arancelarios, cuya esencia se transcribe a continuación:

“2. Las siguientes disposiciones deberán aplicarse a las mercancías agrícolas definidas en el Capítulo Dos (Trato Nacional y Acceso a Mercados de mercancías):

(a) Colombia no aplicará ningún sistema de banda de precios a mercancías agrícolas importadas de Estados Unidos.

(b) Colombia no aplicará ningún arancel a una mercancía agrícola importada de Estados Unidos, más alto que el previsto en la Lista de Colombia del Anexo 2.3.

(c) Si Colombia aplica un arancel descrito en el subpárrafo (d) que sea más bajo que aquel previsto en el subpárrafo (b) a una mercancía agrícola importada de cualquier origen, Colombia aplicará a dicha mercancía importada de Estados Unidos, si está sujeta a aranceles bajo este Acuerdo, el menor de los aranceles descritos en el subpárrafo (d).

(d) Los aranceles referidos en el subpárrafo (c) incluirán:

(i) el arancel de nación más favorecida (NMF) vigente aplicado a esa mercancía; y

(ii) el arancel aplicado a dicha mercancía en virtud de cualquier acuerdo preferencial, salvo que ese arancel sea aplicado en cumplimiento de obligaciones expresamente asumidas por Colombia antes del 27 de Febrero del 2006, bajo un acuerdo suscrito por Colombia antes de dicha fecha y no modificado o profundizado luego de dicha fecha". (El subrayado es nuestro).

La cláusula de preferencia es una disposición de no discriminación, de trato de Nación Más Favorecida, que se aplica de manera transversal a todos los acuerdos comerciales que incluyan compromisos arancelarios en agricultura suscritos por Colombia a partir del 27 de febrero de 2006, referida exclusivamente al arancel aplicado. La cláusula de preferencia no es otra cosa que el compromiso de Colombia de extender a Estados Unidos cualquier arancel aplicado que resulte más favorable a un producto agrícola resultante de los nuevos acuerdos preferenciales suscritos, o de los existentes que hubieren sido modificados o profundizados por Colombia a partir del 27 de febrero del 2006. Su racionalidad económica se sustenta en el interés manifiesto de Estados Unidos de mantener las preferencias negociadas y evitar su erosión en futuras negociaciones, como puede ocurrir tanto en la teoría como en la práctica, vía desviación de comercio.

Como se menciona arriba, esta disposición se aplica exclusivamente al arancel aplicado, y por tanto, a cualquier compromiso que se relacione con este instrumento, que por cierto es la médula de las negociaciones de acceso a mercados en un TLC. De lo anterior se colige que si la cláusula de preferencia cubre el arancel aplicado, por definición comprende el plazo de desgravación de los acuerdos que incorporen compromisos arancelarios en agricultura suscritos por Colombia desde el 27 de febrero de 2006. En efecto, dado que el arancel aplicado en un momento dado del tiempo depende directamente no solo de este nivel en términos absolutos, sino del plazo de desgravación y de la forma que ella tome (plazos de gracia, desgravación lineal, escalonada, etc.), no cabe duda que la interpretación de la cláusula de preferencia toca de manera directa los plazos y las modalidades de desgravación.

Recordando que la interpretación de la cláusula de preferencia tiene que ver con todos aquellos instrumentos que tienen relación directa con el nivel del arancel aplicado, por ello también cubre los contingentes arancelarios, el nivel arancelario intra y extracuota y la tasa de crecimiento, pues de la forma como estos se conjugan en las negociaciones depende directamente el nivel de arancel aplicado en un momento dado en el tiempo. Y por lo anterior, igualmente depende la aplicación de la cláusula de preferencia.

Dada que la salvaguardia agrícola y el arancel aplicado están directivamente ligados, habida cuenta que aquella restituye el nivel aplicado de este arancel, la cláusula de preferencia también aplica respecto de las salvaguardas que Colombia negocie en acuerdos comerciales desde el 27 de febrero de 2006.

No cabe duda que la cláusula de preferencia es de carácter absoluto y transversal que aplica a todo el ámbito agropecuario de la OMC para aquellos productos que no tengan desgravación inmediata, factor que ha movido al Gobierno Nacional en pleno de diferentes administraciones a garantizar que se respetará en su integralidad, sin excepciones, a sabiendas que cualquiera de ellas, al igual que su violación, se traduciría en nuevas y unilaterales concesiones para Estados Unidos.

Es claro que la cláusula de preferencia tiende a marchitarse en el tiempo en la medida que las concesiones de Colombia a Estados Unidos se traduzcan en libre comercio desde la perspectiva arancelaria. A partir de allí será, como es natural, totalmente irrelevante, previsiblemente a finales de la siguiente década.

Las implicaciones de la cláusula de preferencia son muy sencillas pero poderosas: la cláusula de preferencia sirve de piso para futuras negociaciones, lo cual establece un nivel absoluto de protección gradual y efectiva hacia el futuro. En efecto, en el caso hipotético que Colombia no respete la cláusula de preferencia, cualquier concesión acordada en materia de aranceles aplicados que sea superior a la negociada con Estados Unidos, es decir, con aranceles aplicados inferiores a los acordados con Estados Unidos, debería extenderse automática a ese país, sin condición ninguna.

En la práctica, esta cláusula se ha convertido en piso absoluto para todos los TLC y demás acuerdos comerciales negociados desde entonces, en razón a que nadie en su sano juicio puede pretender darle gratuitamente más concesiones a ningún país como resultado del perfeccionamiento de otros acuerdos comerciales, nuevos o antiguos que se hubieren profundizado o renegociado.

B. Criterios para la preparación de las ofertas agropecuarias de Colombia

El equipo negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de los consultores contratados por la FAO, preparó las ofertas agropecuarias de negociación sobre la base de los siguientes indicadores: Potencialidad de exportación, Grado de integración de cadena, Importancia de la producción nacional, Ofertas presentadas por Colombia en el ALCA y en el acuerdo CAN-MERCOSUR, Tratamiento otorgado por el país en otros acuerdos comerciales, Grado de sustitución entre los productos del ámbito agrícola en la producción de materias primas agropecuarias, Aranceles efectivamente aplicados en Colombia y en Estados Unidos, Análisis comparativo de costos de producción y Criterio de “*rompimiento*” de transmisión de precios en la cadena productiva.

Dependiendo de las características de los indicadores de competitividad y oportunidad comercial, se adoptaron tres escenarios: conservador, liberacionista o intermedio, para efectos de la configuración de la oferta colombiana. Las ofertas privilegiaron el grado de elaboración reflejado por el nivel del Arancel Externo Común (AEC).

La canasta de desgravación inmediata se conformó por productos que cumplieran los siguientes criterios adicionales:

- Productos colombianos de alta competitividad actual.
- Productos colombianos de baja competitividad que no sean de importancia en términos de área, producción y empleo.
- Productos que en Colombia están sujetos a arancel de Nación Más Favorecida igual a cero.
- Bienes no producidos en los Estados Unidos²⁴, al igual que los no producidos en Colombia excepto en los casos que se tengan expectativas ciertas de potencial de producción doméstica en el futuro, en cuyo caso serán incluidos en la nómina de corto plazo.
- Animales vivos independientemente de su especie y otros productos aptos para la reproducción.

A nivel estratégico, Colombia presentó desde un comienzo la clasificación de sus productos agropecuarios por grado de sensibilidad (hipersensibles, sensibles y de fácil negociación), expresando la necesidad de profundizar en los instrumentos para manejar dichas sensibilidades, con plazos extendidos y salvaguardias agropecuarias especiales. Cabe advertir que si bien durante casi toda la negociación, Colombia intentó excluir algunos de los productos tipificados como hipersensibles, en la práctica ello no fue posible. La regla de juego de oro según la cual todos los productos debían llegar a cero se aplicó a rajatabla para todos los productos de la agricultura colombiana, pese a que en el caso de Estados Unidos, ello no fue así para el azúcar y algunos productos con azúcar, los más sensibles del

²⁴ Ciertos productos sensibles tuvieron un tratamiento diferente al dado en el acuerdo CAN-MERCOSUR precisamente teniendo en cuenta que no son producidos en Estados Unidos y que este país es importador neto de los mismos. Lo anterior confirma lo expresado anteriormente en el sentido que la sensibilidad de los productos agropecuarios no es un concepto absoluto.

agro norteamericano frente a Colombia, el productor más eficiente del mundo de azúcar de caña. La clasificación fue la siguiente:

Hipersensibles: trozos de pollo, arroz, maíz amarillo y frijol, productos que obtuvieron al final del proceso los plazos más largos, condiciones especiales para la administración de los contingentes arancelarios o la aplicación de medidas de defensa como la salvaguardia agropecuaria de naturaleza automática.

Sensibles: carnes de cerdo y bovino, aceites de soya, aceite de maíz, sebos desnaturalizados y otras grasas animales, sorgo, soya, yuca, vísceras de ganado bovino, leche en polvo y queso fundido, harina y torta de soya, glucosas y fructosas, trigo, cebada y comida para mascotas.

Es oportuno mencionar que la negociación de los productos del sector agropecuario se dio por lo general en la mesa agropecuaria, y al final, en sesiones cerradas con la presencia ministerial por parte de Colombia. En el caso de la cadena láctea, sin embargo, Mary Latimer manifestó que como Jefe Negociadora Agrícola de Estados Unidos no negociaba este sector; es preciso, dijo, que *“los representantes del sector privado de ambos países se sienten por separado y nos indiquen el camino a seguir”*.

Así ocurrió en la práctica; voceros calificados del más alto nivel privado y gremial de Colombia y Estados Unidos se reunieron en varias ocasiones en Estados Unidos e incluso en Colombia, de suerte que al final del proceso negociador, su contenido fue concertado primero entre los privados de ambas naciones y luego por los negociadores de Colombia y Estados Unidos. De ahí que suenen un tanto fuera de tono las críticas de algunos eslabones de la cadena láctea nacional respecto de la negociación con Estados Unidos, cuyo contenido fue acordado con sus pares norteamericanos, cuya negociación, salvo leche en polvo y queso fundido, se hizo con énfasis claramente ofensivo y no defensivo, pensando entonces en las oportunidades de exportación y no en las amenazas de la importaciones provenientes de Estados Unidos, que a la postre sin subsidios son más amenaza teórica que realidad.

De manera complementaria, Colombia presentó la lista de productos que tenían prioridad de exportación para Colombia, debidamente concertados con las cadenas del sector privado, para lo cual se planteó la siguiente clasificación:

Productos con alto potencial de exportación que tienen restricciones no arancelarias: preparaciones y bebidas a base de leche, yogurt, quesos, leche en polvo, leche evaporada, suero blanco, leche UHT, mantequilla, arequipe, crema, queso blanco, carne de bovino para uso industrial, tanto congelada como refrigerada, aceite de palma y sus derivados, frutas y hortalizas, tabaco y cigarrillos, cacao en polvo con azúcar, chicles y confites.

Productos con alto potencial de exportación sin restricciones no arancelarias: azúcar de caña, cacao en polvo, preparaciones para alimentación infantil, chocolates sin rellenar.

Estados Unidos hizo lo propio y desde un inicio presentó sus prioridades de exportación en cereales, lácteos y cárnicos, y sus sensibilidades en azúcar, algunas frutas y hortalizas.

Con lo anterior, quedaba totalmente demarcada la cancha de negociación, determinación que serviría de guía durante toda la negociación hasta su culminación.

Por lo demás, pese a lo anterior, es forzoso reconocer que durante meses las negociaciones en agricultura no arrojaron ningún resultado concreto; se desarrollaron sin avances reales ni aparentes; lo que generó nerviosismo entre el alto Gobierno y algunos comentaristas nacionales. Tras bambalinas el equipo negociador sabía que cada parte centraba su estrategia en sus intereses, defensivos y ofensivos, hasta que llegó la hora de las decisiones gruesas a comienzos del 2006.

III. Análisis de la negociación agropecuaria

A. Acceso a mercados agropecuarios

El capítulo 3 sobre “Trato Nacional y Acceso a Mercados” contiene una sección para agricultura y los temas transversales como son las reglas de origen y medidas sanitarias que se incluyen en los capítulos 4 y 6 del TLC, respectivamente. Estos capítulos incluyen las disciplinas generales, así como elementos particulares acordados en la negociación, como por ejemplo los logros en materia de acceso, protección arancelaria, temas sanitarios y fito sanitarios. En los anexos o cartas paralelas que acompañan los diferentes capítulos quedan consignados los demás elementos de la negociación de cada país que se examinan más adelante.

1. Principales resultados de Colombia

En términos de acceso, Colombia solicitó las preferencias del ATPDEA y consiguió el ingreso inmediato de los productos en los que el país tiene una estrategia ofensiva, entre ellos flores, frutas y hortalizas, margarina, lácteos, carne, azúcar y tabaco. Para otros productos, el TLC garantiza condiciones más estables de acceso creciente, como se observa en el cuadro adjunto:

CUADRO 6
NEGOCIACIÓN AGROPECUARIA DEL TLC

| Producto | Condiciones de acceso | | |
|--------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| | Plazo de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa de crecimiento |
| ATPDEA | | | |
| - Flores | Inmediato | N.A | N.A |
| - Hortalizas y frutas | Inmediato | N.A | N.A |
| - Confitería y chocolatería | Inmediato | N.A | N.A |
| - Cigarrillos | Inmediato | N.A | N.A |
| | | 5 000 | |
| Carne de Bovino | 10 años | | 5% |
| | | 35 000 (TRQ OMC) | |
| Lácteos | | | |
| - Leche líquida | 11 años | 100 | 10% |
| - Leche en polvo entera | Inmediato | N.A | N.A |
| - Leche condensada y evaporada | Inmediato | N.A | N.A |
| - Mantequilla | 11 años | 2 000 | 10% |
| - Yogur | Inmediato | N.A | N.A |
| - Quesos | 15 años | 4 600 | 10% |
| - Helados | 11 años | 300 | 10% |
| - Preparaciones cap. 19 | 15 años | 2 000 | 10% |
| Azúcar | NMF | 50 000 | 1.5% |
| Tabaco | 15 años | 4 000 | 5% |
| Algodón | Inmediato | N.A | N.A |
| Total contingentes | | 68 000 ^a | |

Fuente: MADR.

^a El total no incluye las 35,000 toneladas del contingente de la OMC en carne de bovino.

En productos sujetos en los Estados Unidos al sistema de cuotas, su acceso se consigue en las siguientes condiciones:

Carnes de bovino: En carnes, Colombia obtuvo la confirmación de las ventajas ATPDEA para el acceso preferencial sin gravamen alguno para el contingente de 65.000 toneladas de la OMC, que actualmente deja un cupo sin utilizar de aproximadamente 35.000 toneladas anuales. Adicional a este cupo se obtuvo un contingente por 5.000 toneladas para uso exclusivo de Colombia, sin arancel con una tasa de crecimiento compuesta del 5% y que puede utilizarse una vez se agote el cupo de la OMC. Las exportaciones de carne por fuera del contingente se desgravaran en 10 años al término de los cuales el acceso será ilimitado.

Azúcar: Con las 50.000 toneladas de productos de azúcar sin arancel que otorgó Estados Unidos se logró triplicar la cuota que tenía Colombia, cuya utilización se realizará mediante Certificados de Elegibilidad a favor de Colombia. El contingente adicional involucra además del azúcar crudo y refinado, renglones de confitería y chocolatería y mantendrá una tasa de crecimiento del 1,5% anual. Adicional a esta cuota Colombia consigue el acceso inmediato, sin arancel, para la panela y el etanol.

Tabaco: En tabaco, se obtuvo una cuota de 4.000 toneladas sin arancel y tasa de crecimiento compuesta de 5%, adicionales a este contingente. Colombia puede acceder a la cuota de 3.000 toneladas de la OMC. Por fuera del contingente se acordó un periodo de desgravación de 15 años.

Lácteos: En lácteos se logró el acceso recíproco para 9.000 toneladas para los diferentes productos lácteos, sin arancel intra cuota y con una tasa de crecimiento del 10% anual compuesta. La desgravación por fuera de la cuota oscila entre los 11 y 15 años, según el producto, como se indica en el cuadro 7. De otra parte, se obtuvo la liberación inmediata para los productos de mayor valor agregado como son la leche en polvo entera, la leche evaporada y el yogurt.

Algodón: Para el algodón se consolidó un acceso inmediato y recíproco.

2. Productos de mayor sensibilidad de Colombia

Carne y vísceras de bovino: En el caso de carne de uso industrial, fresca, refrigerada y congelada, se acordó un plazo de 10 años, para la desgravación, con un arancel base de 80%, con un corte del 37.5% durante el primer año, que lleva al arancel a un nivel de 50%, el cual da un margen de maniobra de varios años antes de que el sector cárnico nacional tenga que competir realmente con el producto de Estados Unidos. Para este tipo de carne se otorgó un contingente de 2.000 toneladas, que crecen a una tasa anual compuesta del 5%. Para la carne de primera calidad tipo *prime and choice* se acordó acceso inmediato.

**CUADRO 7
NEGOCIACIÓN DE CARNE DE BOVINO**

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa descuento | SEA |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------|----------------|------------------------------|
| - Canales | 80% | Inmediato | N.A. | | | |
| - Carne High Quality ^a | 80% | Inmediato | N.A. | | | |
| <i>- Otros cortes</i> | | | | | | |
| Sin deshuesar, frescos | 80% | 10 años | Red. 37,5% 1er año Lineal resto | 2 000 | 5% | Volumen (140% del TRQ) |
| Sin deshuesar, congelados | 80% | 10 años | Red. 37,5% 1er año Lineal resto | | | |
| Deshuesados, frescos | 80% | 10 años | Red. 37,5% 1er año Lineal resto | | | |
| Deshuesados, congelados | 80% | 10 años | Red. 37,5% 1er año Lineal resto | | | |
| Despojos de bovino | | | | | | |
| - Despojos frescos o refrigerados | 80% | 10 años | Red. 37,5% 1er año Lineal resto | 4 400 | 5,5% | |
| Despojos congelados | | | | | | |
| - Estómagos | 70% | 5 años | Lineal | | | |
| - Tripas y vejigas | 70% | | | | | |
| - Preparaciones | 20% | | | | | |

Fuente: MADR.

^a Definición incluida en el TLC de Colombia: carne clasificada como choice o prime según el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USDA). Carne "prime" y "choice" significa carne con esos grados de calidad según las definiciones incluidas en "United States Standards for Grades of Carcass Beef, promulgated pursuant to the Agricultural Marketing Act of 1946 (7 U.S.C., §§ 1621-1627), as amended".

Ahora bien, para los cortes industriales se acordó una cláusula automática de salvaguardia que se dispara en el evento que las importaciones superen en 40% el volumen del contingente arancelario acordado. Por último, se estableció como mecanismo de administración de la cuota el sistema de "*primer llegado primer servido*".

En vísceras y despojos, se acordó la desgravación en 10 años con un arancel base que parte del 70% u 80% dependiendo del tipo de producto y que, de manera similar a la carne, tendrá un corte de

37,5% durante el primer año. Para estos productos el contingente acordado fue de 4.000 toneladas que crece a una tasa del 5% anual compuesta y que igualmente se administra bajo el sistema de “*primer llegado primer servido*”.

Porcicultura: En el caso de la porcicultura se acordó un arancel base para iniciar la desgravación en un nivel que oscila entre el 20% y 30%, una desgravación lineal a 5 años para carne, despojos y preparaciones, para los animales vivos y acceso inmediato para tocino²⁵.

CUADRO 8
NEGOCIACIÓN DE PORCICULTURA

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación |
|---------------------------|--------------|-----------------------|---------------------------|
| Animales vivos | 5% y 10% | Inmediato | NA |
| Carnes | 30% | 5 años | Lineal |
| Despojos | 20% | 0 y 5 años | Lineal |
| Jamones y embutidos | 30% | 5 años | Lineal |
| Tocinos | 20% | Inmediato | NA |
| Preparaciones y conservas | 20% y 30% | 5 años | Lineal |

Fuente: MADR.

Es importante destacar que en este sector Estados Unidos consolidó las preferencias del ATPDEA para las carnes frescas, refrigeradas y congeladas, jamones salados o ahumados, tocinos salados o ahumados y preparaciones como embutidos y jamones.

Avicultura: En el caso avícola, Colombia negoció plazos muy amplios de desgravación de hasta 18 años, con períodos de gracia entre 5 y 10 años, lo cual da un margen de maniobra importante para mejorar la competitividad, en particular la referida al tema sanitario, que es una de las principales preocupaciones del sector en ambos países.

Adicionalmente, cabe mencionar que los aranceles base de los cuartos traseros frescos y refrigerados son los más elevados, no solo por Colombia, sino por país alguno que hubiere negociado con los Estados Unidos. Para los cuartos traseros sazonados, se acordó el nivel consolidado por Colombia en la OMC, que por cierto es el nivel más alto permitido para Colombia.

Se acordó una cláusula de revisión al noveno año que permitirá evaluar la situación del mercado y tomar las decisiones que corresponda. A lo cual se suma una cláusula automática de salvaguardia que se dispara en caso de que el volumen de importaciones supere el 30% de las importaciones del año anterior.

Respecto del contingente arancelario, este no supera el 3,5% de la demanda total a nivel nacional, lo cual complementa adecuadamente los amplios plazos de desgravación acordados. Por último y no por ello menos importante, se acordó la administración conjunta de este contingente, de suerte que los productores podrán participar directamente en la administración y en los beneficios que se comparten por igual con la contraparte norteamericana. Se estima que los beneficios podrían ascender a más de 6 millones de dólares anuales, los cuales podrían invertirse en proyectos que mejoren la competitividad internacional de este importante sector del agro nacional.

Finalmente, se acordó una salvaguardia automática de volumen para las aves que han terminado su ciclo productivo y para los cuartos traseros de pollo, que se activa cuando las importaciones son superiores al 130% del volumen del contingente. Para el volumen de importaciones que supere el nivel

²⁵ La negociación de este sector dejó un sabor un tanto agri dulce. El Embajador Allen Johnson le comunicó de manera perentoria al entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias Leiva por vía telefónica lo siguiente: “*Si la porcicultura no se desgrava en cinco años, no hay TLC*”. La negociación de las condiciones de acceso de ese sector terminaron en la práctica ese día, pues en el paquete de cierre, este sector se desgrava efectivamente en cinco años.

activador se puede cobrar un derecho adicional equivalente a un porcentaje de la diferencia entre el arancel base y el arancel resultante del programa de desgravación. El porcentaje que se puede cobrar varía a medida que se avanza en el programa de desgravación, así: años 1 a 6 se puede cobrar un 100% de la diferencia; en los años 7 a 12 se puede cobrar un 75% de la diferencia, y en los años 13 a 17 se puede cobrar un 50% de la diferencia.

CUADRO 9
NEGOCIACIÓN AVÍCOLA

| Producto | Arancel base % | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa descuento | SEA |
|--|----------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------|----------------|------------------------|
| - Carne de pollo sin trocear | 20 | 10 años | Lineal | | | |
| - Aves que han terminado su ciclo reproductivo | 45 | 18 años | Lineal | 400 | 3% | Volumen (130% del TRQ) |
| - Cuartos traseros | 164,4 | 18 años | No lineal (5 años de gracia) | 26 000 ^a | 4% | Volumen (130% del TRQ) |
| - Trozos de pollo sazonados | 70 | 18 años | No lineal (10 años de gracia) | | | |

Fuente: MADR.

^a Administración del contingente a través de subasta pública abierta estilo CAFTA, que incluye la creación de *Export Trading Company* en los Estados Unidos para compartir los beneficios con los productores nacionales.

Lácteos: Durante toda la negociación, Estados Unidos planteó que la negociación debería realizarse entre nuestros sectores privados, como ha sido su costumbre de negociación en otros Acuerdos, que al final del proceso se realizó Gobierno a Gobierno con los insumos acordados por los privados de ambos países, cuyos resultados son satisfactorios. El enfoque de negociación auto contenido fue quizás el más acertado, no solo por la complejidad de la negociación derivada de la confluencia de los intereses tanto ofensivos como defensivos, sino por el hecho que los beneficios de la negociación fueron y son exclusivos para el sector lácteo.

En lácteos, se acordó un arancel base de desgravación para los productos de franja de 33%, equivalente al promedio que arrojó el sistema durante el periodo 2001-2004. Para el resto de productos se acordó el Arancel Externo Común (AEC). Así mismo, se logró el acceso recíproco para 9.000 toneladas entre leche en polvo, mantequilla, yogurt, quesos, helados y preparaciones diversas, como se indica en el cuadro adjunto.

El contingente libre de arancel quedó sujeto a una tasa de crecimiento del 10% anual compuesta. La desgravación por fuera de la cuota oscila entre 11 y 15 años, según el producto. De otra parte, se otorgó la liberación inmediata para la leche líquida y lactosueros.

El Gobierno tomó la decisión de conceder acceso inmediato a los lactosueros sobre la base de que su utilización para rendir la leche líquida es considerada ilegal por el Decreto 616 de febrero de 2006. La sensibilidad del sector radica realmente en esta práctica desleal, que ahora está totalmente prohibida en todo el territorio nacional, producto que es actualmente objeto de controles especiales para evitar el engaño al consumidor en Colombia.

CUADRO 10
NEGOCIACIÓN EN LÁCTEOS

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) ^a | Tasa descuento |
|--|--------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|----------------|
| - Leche líquida | 33% | Inmediato | N.A. | | |
| - Leche en polvo entera | 33% | 15 años | Lineal | 5 000 | 10% |
| - Leche en polvo descremada | 33% | 15 años | Lineal | | |
| - Leches azucaradas, evaporadas y condensadas | 33% | 5 años | Lineal | | |
| - Lactosuero | 33% | Inmediato | N.A. | | |
| - Productos constituidos por los componentes naturales de la leche | 33% | 3 años | Lineal | | |
| - Mantequilla | 33% | 11 años | Lineal | 500 | 10% |
| - Yogur | 20% | 15 años | Lineal | 100 | 10% |
| - Quesos | 20% y 33% | 15 años | Lineal | 2 100 | 10% |
| - Helados | 20% | 11 años | Lineal | 300 | 10% |
| - Preparaciones cap. 19 | 20% | 15 años | Lineal | 1 000 | 10% |

Fuente: MADR.

Frijol. El frijol fue otro de los productos sensibles, en este caso de economía campesina, en los cuales se acordó un arancel alto, 60%, con una reducción arancelaria no lineal por 10 años, con una salvaguardia automática agropecuaria que permite restituir los aranceles en los casos en que el volumen importado supere el 30% respecto del año anterior. Se acordó, además, un contingente de importación de 15.000 toneladas, equivalente al volumen de las necesidades de importación del país, administrado bajo el sistema de “*primer llegado primer servido*”.

CUADRO 11
NEGOCIACIÓN DE FRÍJOL

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa descuento | SEA |
|--|--------------|-----------------------|---------------------------|-----------|----------------|------------------------|
| - Vigna mungo, pallares, castilla, los demás | 60% | 10 años | Reducción 33% | 15 000 | 5% | Volumen (130% del TRQ) |
| - Comunes, canario, negros, Adzuki | | | 1er año. Lineal resto | | | |

Fuente: MADR.

Trigo y Cebada: Actualmente, las necesidades de abastecimiento interno del país en materia de trigo y cebada cervecera deben cubrirse prácticamente en su totalidad con producto importado, de tal forma que se concedió su acceso inmediato. Para la cebada forrajera se acordó inicialmente una desgravación en 3 años calendario con un arancel base 13%; no obstante, dado que su desgravación efectiva se iniciaría en el 2009 o con la entrada en vigor, lo que ocurriera primero, su acceso será libre a partir de la entrada en vigencia del TLC.

CUADRO 12
NEGOCIACIÓN DE TRIGO Y CEBADA

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación |
|------------------------|--------------|---|--|
| Trigo | 13% | Inmediato | N.A. |
| Cebada cervecera | 15% | Inmediato | N.A. |
| Cebada para otros usos | 13% | 3 años hasta 2009 o a la entrada en vigor del TLC | No lineal (2 años de gracia), y en la práctica, con acceso inmediato |

Fuente: MADR.

Maíz: En el caso de maíz, se acordó una desgravación lineal a 12 años, y un contingente de importaciones de maíz amarillo de 2,0 millones de toneladas, inferior a las necesidades actuales que superan los 3,5 millones de toneladas. En el caso del maíz blanco, el contingente asciende a 130 mil toneladas y a 20 mil toneladas para sorgo, volúmenes similares a las importaciones actuales. Para la glucosa con bajo contenido de fructosa, se acordó un contingente de 10 mil toneladas equivalentes al 50% de las necesidades de la industria de dulces nacional. En todos los casos, el arancel base corresponde al promedio de la franja 2001-2004.

En cuanto a las premezclas para la industria de alimentos balanceados, se acordó un contingente de 185 mil toneladas, equivalente a los requerimientos actuales. Cabe mencionar que el maíz amarillo tecnificado, al igual que el sorgo (y la soya), como las premezclas, van a favorecer ampliamente la industria avícola y porcícola. De hecho, para la avicultura, los alimentos balanceados constituyen el 68% de los costos; en el caso de la porcicultura, el 80%, lo cual hace pensar que estas dos industrias van a reducir sustancialmente sus costos de producción, y por tanto, pueden mejorar considerablemente su competitividad.

CUADRO 13
NEGOCIACIÓN DE MAÍZ Y DERIVADOS

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa descuento |
|---|--------------|-----------------------|---------------------------|-----------|----------------|
| Maíz amarillo | 25% | 12 años | Lineal | 2 000 000 | 5% |
| Maíz blanco | 20% | 12 años | Lineal | 130 000 | 5% |
| Sorgo | 25% | 12 años | Lineal | 20 000 | 5% |
| Glucosa y jarabe de glucosa con un contenido de fructuosa inferior 20% | 28% | 10 años | Lineal | 10 000 | 5% |
| Glucosa y jarabe de glucosa con contenido de glucosa superior o igual a 99% | 5% | Inmediato | | | |
| Alimentos para perros y gatos en latas herméticas | 20% | 5 años | Lineal | | |
| Los demás alimentos para perros y gatos | 28% | 8 años | Lineal | 8 000 | 8% |
| Preparaciones forrajeras | 10% y 25% | 12 años | Lineal | 185 000 | 5% |
| Premezclas | | | | | |

Fuente: MADR.

Arroz: La negociación de arroz fue, con la avícola, la más difícil, por su carácter altamente sensible, sectores en los cuales los gremios de la producción en Colombia aspiraban a una exclusión total del TLC, lo cual, como se examinó al inicio, era un imposible político. En el caso del arroz paddy, semiblanqueado, blanco y partido, acordamos el plazo más largo posible, 19 años, para la desgravación, con 6 años de gracia. El arancel base de 80% es el más alto negociado hasta la fecha por Estados Unidos, el cual concede amplio margen de maniobra antes de que el sector arrocero nacional tenga que competir realmente con el de ese país en la siguiente década.

CUADRO 14
NEGOCIACIÓN DE ARROZ

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa de crecimiento | SEA |
|---|--------------|-----------------------|------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
| Arroz (equivalente blanco) ^a | 80% | 19 años | No lineal (6 años de gracia) | 79 000 ^b | 4,5% | Volumen (120% del TRQ) |

Fuente: MADR.

^a Factores de conversión: Paddy a Blanco: Paddy Ton métrica x 0.71 =Blanco Ton Métrica.

^b La administración del contingente a través de subasta pública abierta estilo CAFTA, que incluye la creación de un Export Trading Company en Estados Unidos para compartir los beneficios con los productores nacionales.

Ahora bien, se estableció además una cláusula automática de salvaguardia que se dispara en el evento que las importaciones superen el 20% del volumen importado el año anterior, lo anterior referido a un contingente arancelario inicial de 79 mil toneladas de arroz equivalente en blanco. Para el volumen de importaciones que supere el nivel activador se puede cobrar un derecho o arancel adicional equivalente a un porcentaje de la diferencia entre el arancel base y el arancel resultante del programa de desgravación. El porcentaje que se puede cobrar varía a medida que se avanza en el programa de desgravación, así: años 1 a 6 se puede cobrar un 100% de la diferencia, años 7 a 12 se puede cobrar un 75% de la diferencia y años 13 a 18 se puede cobrar un 50% de la diferencia.

Por último, se estableció un mecanismo de administración del contingente que le permitirá a la industria arrocera participar conjuntamente con su contraparte norteamericana en el manejo del contingente y compartir además por partes iguales sus beneficios. Estos beneficios podrían superar los 7 millones de dólares anuales, los cuales se podrán invertir a favor del sector primario de arroz en Colombia como lo ha determinado de tiempo atrás el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Aceites y grasas: En este caso para los productos sujetos al SAFP se acordó un arancel base para iniciar la desgravación del 24% y 23%, que corresponde al promedio que arrojó el sistema durante el periodo 2001-2004, y una desgravación lineal a 5 años para los diferentes tipos de aceites, crudos y refinados, así como para los sebos y demás grasas.

En caso del aceite crudo de soya en bruto, se acordó un contingente de 30.000 toneladas con una tasa de crecimiento del 3% anual compuesta, un periodo de desgravación para el arancel extra cuota de 10 años y el sistema de administración de “*primer llegado primer servido*”. Por su lado, para el frijol soya, la harina y la torta de soya se acordó acceso inmediato.

CUADRO 15
NEGOCIACIÓN DE OLEAGINOSAS

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación | TRQ (Ton) | Tasa descuento |
|----------------------------|--------------|-----------------------|---------------------------|-----------|----------------|
| Soya | 20% | Inmediato | N.A. | | |
| Harina de soya | 20% | Inmediato | N.A. | | |
| Torta de soya | 20% | Inmediato | N.A. | | |
| Sebos | 23% | 5 años | Lineal | | |
| Demás grasas | 23% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de soya en bruto | 24% | 10 años | Lineal | 30 000 | 4% |
| Aceite de soya refinado | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de girasol en bruto | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de girasol refinado | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de colza en bruto | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de colza refinado | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de maíz en bruto | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de maíz refinado | 24% | 5 años | Lineal | | |
| Mezclas | 26% | 5 años | Lineal | | |
| Aceite de algodón | 24% | 5 años | Lineal | | |

Fuente: MADR.

Azúcar: Se establecieron aranceles base entre 28% y 36%, acordes con los promedios de la franja de precios del 2001 al 2004 y plazos que fluctúan entre 9 y 15 años. Cabe recordar que Colombia acordó, de otro lado, un contingente de exportación de azúcar y productos con azúcar, con lo cual nuestra cuota total creciente en los Estados Unidos supera las 75 mil toneladas anuales para el primer año del TLC. La negociación dejó en este asunto un sabor agridulce, en razón a la reticencia de Estados Unidos respecto de la eliminación de los aranceles aplicados.

CUADRO 16
NEGOCIACIÓN DE AZÚCAR

| Producto | Arancel base | Plazo de desgravación | Modalidad de desgravación |
|---|--------------|-----------------------|---------------------------|
| Azúcar (glucosas con alto contenido de fructuosa) | | | |
| Glucosa | 28% | 15 años | Lineal |
| Jarabe de glucosa | 28% | 9 años | Lineal |
| Jarabe de fructosa | 36% | 9 años | Lineal |

Fuente: MADR.

3. Evaluación de la oferta final de Colombia y Estados Unidos según canastas de desgravación

Oferta final de Estados Unidos. En el cuadro 17 se presenta la distribución por canastas de la oferta final de los Estados Unidos a Colombia. Se incluyen en los cálculos las subpartidas que cuentan con arancel NMF=0, las cuales representan el 21.4% de las subpartidas del ámbito y el 52.6% de las exportaciones agropecuarias colombianas. Es importante incluir las líneas arancelarias sujetas a NMF=0 puesto que la valoración de las ofertas finales se complementa con las concesiones multilaterales previas realizadas en el marco de la Organización Mundial de Comercio OMC.

Como se puede apreciar, las canastas de desgravación más aceleradas (A y B) representan en conjunto el 70% de las subpartidas y el 47.4% del valor de las exportaciones de Colombia respectivamente, mientras que solamente el 8.1% de las subpartidas y el 0.1% del comercio corresponde a las canastas más prolongadas (C y D). Se observa además que la oferta final excluye el 2.6 % de las subpartidas, cuyo valor del comercio actual es mínimo.

CUADRO 17
OFERTA FINAL DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA

| Canasta | Plazo | Subpartidas | |
|--------------|-----------|--------------|--------------|
| | | Número | % |
| NMF=0 | Inmediato | 388 | 21,4 |
| A | Inmediato | 1 233 | 67,9 |
| B | 5 años | 2 | 0,1 |
| C | 10 años | 15 | 0,8 |
| | 11 años | 12 | 0,7 |
| D | 15 años | 120 | 6,6 |
| | Subtotal | 132 | 7,3 |
| Excluido | Excluido | 47 | 2,6 |
| Total | | 1 817 | 100,0 |

Fuente: MADR.

Oferta final de Colombia. La distribución por canastas de la oferta final de Colombia a Estados Unidos, que se presenta en el cuadro 18, indica que la canasta de desgravación más acelerada (A) representa el 76,8% de las subpartidas y el 61,5% del valor de las importaciones colombianas desde los Estados Unidos. Por su lado, la canasta (B) con desgravaciones entre 3 y 5 años representan el 11,4% y el 2,6% respectivamente, y las canastas más prolongadas (C y D) en conjunto representan el 11,7% subpartidas y el 36,0% del comercio.

CUADRO 18
OFERTA FINAL DE COLOMBIA A LOS ESTADOS UNIDOS

| Canasta | Plazo | Subpartidas | |
|---------|-----------|-------------|-------------|
| | | Número | Porcentajes |
| A | Inmediato | 720 | 76,8 |
| B | 3 años | 2 | 0,2 |
| | 5 años | 105 | 11,2 |
| | SubTotal | 107 | 11,4 |
| C | 8 años | 5 | 0,5 |
| | 9 años | 2 | 0,2 |
| | 10 años | 57 | 6,1 |
| | SubTotal | 64 | 6,8 |
| D | 11 años | 5 | 0,5 |
| | 12 años | 7 | 0,7 |
| | 15 años | 25 | 2,7 |
| | 18 años | 5 | 0,5 |
| | 19 años | 4 | 0,4 |
| | SubTotal | 46 | 4,9 |
| Total | | 937 | 100,0 |

Fuente: MADR.

4. Reglas de Origen

Los aspectos más importantes acordados con los Estados Unidos en materia origen están relacionados con los siguientes aspectos, que fueron consignados en las Memorias Ministeriales de la época:

Criterios generales para la calificación de origen: Una mercancía se considera originaria cuando:

- la mercancía es obtenida en su totalidad o producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes.
- la mercancía es producida enteramente en el territorio de una o más de las Partes y i) cada uno de los materiales no originarios empleados en la producción de la mercancía sufre un cambio aplicable en la clasificación arancelaria, como resultado de la producción que ocurre enteramente en el territorio de una o más de las Partes, o ii) la mercancía satisface de otro modo cualquier requisito de valor de contenido regional aplicable. Es importante destacar que estos criterios determinan los Requisitos Especificados de Origen (Reo), establecidos en el TLC.
- la mercancía se produzca enteramente en el territorio de una o más de las Partes, a partir exclusivamente de materiales originarios.

Para efectos del cálculo del valor de contenido regional para determinar si una mercancía es originaria, se podrá calcular dicho valor con base en el método basado en el valor de materiales no originarios (método de reducción del valor) o en el método basado en el valor de los materiales originarios (método de aumento del valor).

La certificación de origen: Podrá ser emitida por el importador, exportador o productor ya sea de manera escrita o electrónica.

Verificación de origen: Tal práctica va dirigida a importadores, exportadores o productores por ser actores participantes en la solicitud del tratamiento preferencial y la certificación.

Requisitos específicos de origen (REO): Se acordaron normas funcionales a la negociación de acceso para permitir el acceso de todos los bienes agropecuarios producidos por Colombia mediante diversas modalidades. El cuadro 19 resume por capítulo los Reo acordados para el ámbito agropecuario.

**CUADRO 19
REQUISITOS ESPECÍFICOS DE ORIGEN – REO**

| Capítulo | Descripción | REO acordado con EE.UU. | Implicación | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--|--|----------|----------|---|-----|---|-----|---|-----|---|-----|---|-----|
| 01 | Animales vivos y productos del reino animal | CC | Las preferencias del Acuerdo solo aplican a los animales vivos nacidos y criados en la región | | | | | | | | | | | | |
| 02 | Carne y despojos comestibles | CC | El cambio de capítulo -CC- implica que el sacrificio de animales confiere origen | | | | | | | | | | | | |
| 03 | Los pescados crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos | CC | Los pescados, crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos serán considerados originarios aunque hayan sido cultivados a partir de alevines o larvas no originarias. Por otra parte las mercancías que son obtenidas fuera del territorio de una o más de las Partes se consideran originarias solo si la pesca se realiza con barcos registrados o matriculados por una Parte pero además enarbolan su bandera | | | | | | | | | | | | |
| 04 | Leche y productos lácteos, huevos, miel y productos no expresados en otra parte | CC, excepto de las subp. 1901.90 y 2106. 90 | Es uno de los Reo´s restrictivos del Acuerdo, exige que los productos lácteos se elaboren exclusivamente a partir de materia prima originaria de la región | | | | | | | | | | | | |
| 05 | Tripas, vejigas y estómagos de animales | CC | Este Reo implica que el sacrificio confiera origen | | | | | | | | | | | | |
| 06, 07 y 08 | Árboles vivos y otras plantas; hortalizas, tubérculos, frutas y frutos comestibles | CC | Determina que los productos sean enteramente originarios de los países signatarios del acuerdo Estos productos deben ser elaborados fundamentalmente con café originario de la región, aunque con las siguientes excepciones: para las subpartidas 09.01.21 café tostado sin descafeinar y 09.01.22 café tostado descafeinado EEUU podrá utilizarse café Arábico importado de terceros países en las siguientes cantidades: | | | | | | | | | | | | |
| 09 | Café hierba mate y especias | CC | <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Cantidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>135</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>140</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>145</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>150</td> </tr> </tbody> </table> | Año | Cantidad | 1 | 130 | 2 | 135 | 3 | 140 | 4 | 145 | 5 | 150 |
| | | | Año | Cantidad | | | | | | | | | | | |
| | | | 1 | 130 | | | | | | | | | | | |
| | | | 2 | 135 | | | | | | | | | | | |
| | | | 3 | 140 | | | | | | | | | | | |
| | | | 4 | 145 | | | | | | | | | | | |
| 5 | 150 | | | | | | | | | | | | | | |
| Las cantidades previstas para el quinto año aplicarán para los años subsiguientes. Para la subpartida 0902.10 a 0902.40, té y yerba mate, la materia prima podrá ser originaria de terceros países. | | | | | | | | | | | | | | | |
| El Reo acordado para estos capítulos implica que los productos sean totalmente obtenidos en la región. Sin embargo, para los productos de molinería la norma permite utilizar materia prima originaria de terceros países, aunque con dos excepciones: la harina, sémola y polvo de papa y fécula de papa | | | | | | | | | | | | | | | |
| El Reo implica que los aceites puedan ser elaborados a partir de semillas producidas en terceros países, no obstante para los aceites refinados la norma exige que se elaboren a partir de aceites en bruto obtenidos en la región | | | | | | | | | | | | | | | |
| La norma admite que para la mayoría de productos de este capítulo se utilice materia prima de terceros países, sin embargo exceptúa de este tratamiento la subpartida 1604.14 -demás preparación de atún- los cuales solo pueden elaborarse a partir de atún totalmente obtenido en la región | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10, 11, 12, 13 y 14 | Cereales, productos de la molinería, semillas y frutos oleaginosos, gomas y resinas y materias trenzables | CC Para el Cap 11. CC, excepto la partida 07.01. | | | | | | | | | | | | | |
| 15 | Grasas y aceites | CC | | | | | | | | | | | | | |
| 16 | Preparaciones de carne, pescado, crustáceos y moluscos | CC | | | | | | | | | | | | | |
| 17 | Azúcar y artículos de confitería | CC 17.01 a 17.03 y CP 17. 04 | El Reo implica que el azúcar crudo o refinado sea totalmente obtenido en la región, no obstante para Chiclos, gomas de mascar y demás artículos de confitería sin cacao el Reo admite que contengan azúcar proveniente de cualquier origen | | | | | | | | | | | | |

(continúa)

Cuadro 19 (conclusión)

| Capítulo | Descripción | REO acordado con EE.UU. | Implicación |
|----------|--|--|---|
| 18 | Cacao y sus preparaciones | CC 18.01 a 18.02 CP 18.03 a 18.05 y 18.0620 | La norma implica que el cacao en grano sea totalmente obtenido en la región, no obstante permite que los subproductos que contengan cacao puedan elaborarse a partir de cacao originario de terceros países. Adicionalmente, para productos de la subpartida 18.0610 que contengan 90% o más en peso seco de azúcar el Reo exige que el azúcar sea originaria de la región |
| 19 | Preparaciones a base de cereales | CC | La norma implica que los productos de este capítulo utilicen materias primas producidas por fuera de la región. Sin embargo, los productos que contienen sólidos lácteos en volumen superior al 10% en peso, deben utilizar sólidos lácteos totalmente obtenidos en la región. |
| 20 | Preparaciones de hortalizas y frutas | CC, excepto para mercancías preparadas | El Reo implica que los productos preparados mediante empaque, enlatado o congelación se consideran originarios solo si el producto fresco fue obtenido o producido en su totalidad en el territorio de una de las partes. Adicionalmente exige que los productos elaborados a partir de cítrico sean producidos solo con materia prima subregional |
| 21-22 | Preparaciones alimenticias diversas y Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres | CC, con excepciones, CP y CS | Se trata de los capítulos que presentan la mayor diversidad de normas flexibles, al permitir el uso de materia prima no originaria en productos como: extractos, esencias y concentrados de café y sus preparaciones, salsa de soya, salsas preparadas entre otros, o restrictivos al limitar su uso en productos como «la Ketchup» y demás salsas de tomate, preparaciones lácteas, algunos jugos concentrados o mezclados, preparaciones alcohólicas compuestas y jarabes de azúcar entre otros |
| 23 | Residuos y desperdicios de la Industria de Alimentos | CC, con excepción | El Reo exige para las preparaciones utilizadas en la alimentación de animales que contengan productos lácteos que dicha materia prima sea originaria de la región. Para los demás productos del capítulo la norma permite utilizar materia prima no originaria de la región |
| 24 | Tabaco y Cigarrillos de la partida 24.02 a 24.03 | CC - CP y VCR con de minimis. | La norma determina que el tabaco sea originario de la región. Sin embargo, para la producción de cigarrillos pequeños la materia prima puede provenir de otros orígenes. Asimismo, en cigarrillos la norma admite un de minimis equivalente al 15% de la materia prima proporción que se reduce al 10% al 5 año para luego mantenerse en dicho nivel |

Fuente: MADR.

5. Evaluación de los resultados de la negociación

El resultado final de las negociaciones es consistente con los objetivos enunciados al inicio de este documento, pues no solo se le abren al país considerables oportunidades de exportación, sino que se concretaron mecanismos efectivos para lograr el acceso real de las exportaciones colombianas e instrumentos de protección para los productos sensibles de la agricultura nacional.

De hecho, para el sector agropecuario el resultado final promueve el crecimiento de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos de los productos en los que Colombia es competitiva; adicionalmente garantiza que otras actividades agropecuarias tengan condiciones apropiadas para iniciar un proceso de modernización y acomodamiento de su estructura productiva para garantizar su permanencia y crecimiento futuro.

La concreción de estas oportunidades comerciales depende, sin embargo, de la adecuada implementación, especialmente de los temas relacionados con el acceso real ligados a los temas sanitarios.

Las Concesiones de Estados Unidos a Colombia comprenden a un grupo de productos de innegable importancia para el agro nacional que cuentan con oportunidades significativas en el mercado estadounidense, para los cuales Colombia presentó intereses ofensivos, específicamente materializados en carne de bovino, lácteos, flores, frutas y hortalizas, productos de la palma, incluido el biodiesel, azúcar y etanol, cigarrillos, tabaco y algodón, todos ellos clasificados en el ámbito de exportables con potencialidad alta y media.

El beneficio para el sector agropecuario se deriva además de la consolidación del ATPDEA - como en el caso de las flores y los cigarrillos- y la apertura de un nuevo nicho de mercado para otros

productos que favorecen la gran mayoría de regiones del país, toda vez que dichos productos cuentan con potencial exportador y producción y generación de empleo en la mayor parte del territorio nacional.

Por otro lado, no se desconoce que la situación de competitividad de Colombia en el mercado de los Estados Unidos, medida a través de flujos de comercio del país con los Estados Unidos y con el resto del mundo, denota una falta de diversificación de la oferta exportable colombiana que puede responder en determinada medida a la existencia de barreras al acceso al mercado estadounidense. De ahí que la negociación hubiera abordado de manera sistemática la discusión sobre medidas sanitarias, fitosanitarias y demás medidas no arancelarias en el marco del TLC para lograr su eliminación y conseguir el acceso real de los productos colombianos.

En esta dirección, como resultado de la negociación, se logró negociar un grupo de reglas de juego claras para apoyar el acceso real de la producción agropecuaria y agroindustrial de Colombia, entre las cuales se destaca el compromiso para que los asuntos nacionales en materia sanitaria y fitosanitaria con relación a Estados Unidos se aborden de manera oportuna; un mecanismo permanente para que las preocupaciones nacionales en este tema sean abordadas en cualquier momento por instancias diferentes a las propias agencias sanitarias (por los representantes primarios al Comité) para resolverlas, y que las evaluaciones técnicas de las autoridades colombianas (evidencias científicas) sean utilizadas por los Estados Unidos y, por lo tanto, faciliten y agilicen la admisibilidad de la producción agropecuaria nacional.

No obstante, Colombia podría tener mayores posibilidades de crecimiento, dado que existen productos beneficiados por ATPDEA que aún no han aprovechado estas preferencias, y que gracias al TLC podrían lograr un incremento significativo de sus exportaciones. Tal es el caso de los productos hortofrutícolas, de la carne de bovino (que podría lograr un aumento significativo de sus exportaciones si lograra aprovechar el saldo no utilizado de la cuota consolidada ante la OMC por Estados Unidos) y de los biocombustibles, cuyo beneficiario más inmediato es el producido a partir de la caña de azúcar (etanol), al cual se le podrían sumar en un futuro no muy lejano los producidos a partir de la palma africana e incluso de la yuca.

Como conclusión, la negociación del TLC se rigió bajo tres postulados: la agricultura debe ser ganadora neta; gradualidad e instrumentos de protección razonables; y acceso real mediante la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias. Bajo tales principios, el TLC elimina desde el día uno el 99% de todos los aranceles agropecuarios en el mercado de los Estados Unidos, lo cual es una ventaja comparativa innegable en ese mercado. Estados Unidos mantuvo los aranceles en la cadena de azúcar, lo que genera una asimetría a su favor.

Así, después de 15 años, salvo en azúcar y algunos derivados, Colombia tendrá libre acceso para sus productos agropecuarios al mercado estadounidense, factor que permite un sitio de competencia que pocos tienen. Naturalmente, le corresponde al sector privado aprovechar estas oportunidades comerciales; el TLC es un medio y no un objetivo en sí mismo.

De igual forma, dado que habrá más competencia con los productores estadounidenses, para los productos más sensibles, se acordaron plazos de desgravación amplios y salvaguardias automáticas de protección para mejorar las condiciones de competitividad; y en casos donde se requiera, la reconversión productiva acorde con la vocación de uso de la tierra.

B. Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)

Después de 14 rondas de negociación, en las cuales se discutieron y analizaron las diversas propuestas de cada parte, incluyendo los sistemas sanitarios de cada país y los procesos de admisibilidad, la negociación en MSF concluyó con el acuerdo de un texto para el Capítulo MSF y dos cartas adjuntas que forman parte integral de la negociación con Estados Unidos.

Durante el desarrollo de las negociaciones, y de acuerdo con el trabajo metodológico que se venía desarrollando, quedó en evidencia que la implementación del acuerdo en materia sanitaria iba a depender en gran medida de la capacidad del país para mejorar su estatus sanitario y fortalecer la capacidad

técnica y científica del Sistema MSF del país. Entonces, así se establecieran los mejores mecanismos dentro del Acuerdo, su aprovechamiento se iba a encontrar limitado si no se desarrolla un trabajo interno para mejorar el estatus sanitario en Colombia.

Es claro que así el capítulo MSF hubiere dejado establecidos en detalle la mayor cantidad de mecanismos posibles, su uso, y aprovechamiento, solo sería posible si Colombia logra superar los problemas de estatus sanitario y de capacidad institucional para dar respuesta a sus requerimientos.

1. Capítulo MSF

En relación con el Capítulo MSF, se podría concluir que si bien no se recogieron dentro del texto todos los intereses específicos de Colombia, sí se estableció un mecanismo importante que permite abordar de forma permanente y prioritaria los problemas que surjan en la implementación del TLC en la materia que es preciso activar en forma proactiva cuando corresponda.

En este sentido, el Capítulo cuenta con 3 elementos importantes:

Artículo 1. Objetivos, Alcance y Cobertura.

Artículo 2. Disposiciones Generales.

Artículo 3. Comité Permanente sobre Asuntos MSF.

Con relación a los objetivos, se debe resaltar que en el **Artículo 6.1. Objetivos, alcance y cobertura** se abordan los propósitos fundamentales de las MSF del TLC y del desarrollo del Capítulo:

- La protección de la vida o salud humana, animal o vegetal, constituye el fundamento o esencia de las MSF. Claramente, todos los países quieren proteger su población estableciendo los niveles adecuados de protección y evitando los riesgos asociados a la introducción de plagas, enfermedades o daños a la salud de la población, con lo cual este aparte del objetivo es consistente con el propósito de las MSF y de la OMC.
- Impulsar la implementación en las Partes del Acuerdo MSF y buscar resolver asuntos comerciales, y de esta manera expandir las oportunidades comerciales. Este propósito sirve de base para que el trabajo que se desarrolle en función de la implementación del TLC efectivamente brinde alternativas y soluciones para el acceso real.
- Concretar un Comité Permanente para abordar asuntos en materia sanitaria y fitosanitaria. Ratifica la creación del Comité en función del Capítulo MSF, con lo cual los asuntos sanitarios relativos a la relación bilateral podrán ser afrontados de manera eficiente.

El alcance y la cobertura, al igual que en la OMC y otros acuerdos comerciales no dan un trato especial o diferencial, ni excluye a ninguna MSF²⁶ con lo cual bajo este contexto, cualquier asunto sanitario relativo al comercio bilateral de bienes agrícolas y alimentos queda incluido, brindando la posibilidad de ser abordado cuando se requiera.

En el Artículo 6.2: Disposiciones Generales, fueron negociados dos asuntos:

²⁶ *Medida sanitaria o fitosanitaria (Definición Acuerdo MSF de la OMC)* - Toda medida aplicada: a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos; c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas. Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

- a) La ratificación de los derechos y obligaciones de conformidad con Acuerdo MSF de la OMC, con lo cual en el ámbito bilateral ambos países se regirán a los principios y directrices de la OMC en la materia.
- b) Desde un punto de vista simplista, este acuerdo puede no significar mucho, pero para efectos prácticos, su ratificación implica un mayor compromiso en el cumplimiento de los principios establecidos en la OMC y sus mecanismos, como por ejemplo, no establecer medidas sin justificación técnica y científica, ni que se apliquen de manera arbitraria o injustificada medidas cuando prevalezcan condiciones idénticas o similares, y por supuesto, el seguimiento de directrices de las organizaciones internacionales de referencia como son la OIE, la CIPF y el *Codex Alimentarius*.
- c) No se podrá recurrir al mecanismo de solución de controversias del TLC. Esta disposición deja la solución de controversias para el ámbito multilateral, ceñido por tanto a las disposiciones que para la materia establece el Acuerdo MSF de la OMC; por supuesto, no es un escenario ideal, dado que se trata de una negociación bilateral en donde se pretende fortalecer el comercio entre las partes. Sin embargo, es preciso destacar que si bien en el marco del TLC, Colombia y Estados Unidos no podrán dar respuesta a la solución de controversias de forma bilateral en asuntos MSF, a través del mecanismo del Comité Permanente para asuntos sanitarios y fitosanitarios, quedó establecido que éste actuará como el espacio propicio para realizar consultas y buscar resolver asuntos relacionados con el desarrollo y aplicación de las MSF en el comercio bilateral. Así, la primera etapa de un proceso de solución de controversias (quizás la más importante) ha quedado contemplada dentro de los mecanismos propuestos en el Capítulo MSF, previendo que no habrá necesidad de recurrir al mecanismos de solución de controversias y que mediante un trabajo conjunto entre las partes los problemas que puedan presentarse puedan quedar subsanados adecuada y oportunamente.

En el Artículo 3. Comité Permanente sobre Asuntos MSF, el Comité constituye el plus de la negociación, y quizás sea visto como un mecanismo que no representa en principio la totalidad de los intereses que inicialmente fueron planteados por el equipo negociador; en realidad el Comité es un mecanismo más profundo dentro de un proceso de implementación del Acuerdo que puede facilitar y contribuir el desarrollo del TLC de una manera más efectiva, dado que el Comité tiene como objetivo impulsar la implementación del Acuerdo MSF de la OMC, las consultas, la cooperación técnica y abordar además las medidas que puedan afectar el comercio entre las partes.

El hecho de que el Comité sea de carácter permanente brinda la posibilidad de abordar cualquier situación en el tiempo, y no solo sobre asuntos puntuales, donde en la mayor parte de los casos existen situaciones impredecibles.

El Comité es un mecanismo flexible, puesto que ofrece la posibilidad de establecer su propio esquema de funcionamiento y operación y posibilita, para asuntos especiales, el establecimiento de grupos de trabajo ad hoc para desarrollar actividades y planes de trabajo específicos, orientados a facilitar, implementar y mejorar el entendimiento entre las partes.

Otro aspecto positivo para destacar es que el Comité estará constituido por personal calificado, con el nivel de responsabilidad necesario para el desarrollo, implementación y ejecución de las MSF, o sea que las autoridades responsables deberán ser participes del Comité, así como los órganos rectores de las políticas, lo cual facilitará y agilizará el diálogo entre las partes y la toma ágil de decisiones.

Este es un mecanismo que bien utilizado puede facilitar y abordar todas iniciativas e intereses que de manera preliminar, como se pretendió definir dentro del Capítulo MSF entre Colombia y Estados Unidos durante la negociación, con lo cual el reto en el proceso de implementación del TLC se encuentra en hacerlo efectivo.

2. Cartas adjuntas

Como parte del Acuerdo en materia MSF, Colombia y Estados Unidos firmaron dos cartas adjuntas, las cuales tienen propósitos diferentes:

El propósito de la **Carta adjunta No. 1** es establecer obligaciones y mecanismos adicionales para facilitar la implementación del Capítulo MSF del Acuerdo entre los dos países. En este sentido, los aspectos más relevantes, se encuentran orientados a:

Cooperar a través del Comité Permanente para:

- Desarrollar la cooperación técnica en asuntos MSF.
- Hacer esfuerzos por alcanzar el acceso sanitario de bienes agrícolas.
- Cooperar en la implementación del Acuerdo MSF de la OMC.
- Apoyar el desarrollo del Sistema MSF de Colombia con el fin de fortalecer el comercio bilateral.
- Coordinar con el Comité de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial los asuntos de cooperación para maximizar esfuerzos. Al respecto, no solo se ratifica la importancia y el papel del Comité permanente establecido en el TLC, sino que se establecen acciones orientadas a apoyar y brindar cooperación para que Colombia pueda lograr superar sus debilidades en el ámbito sanitario, institucional y de acceso de los productos de interés, aprovechando la capacidad institucional de estadounidense y las otras oportunidades de cooperación técnica.
- En el ámbito de cooperación inicial y de forma coordinada entre el Comité de Fortalecimiento de la Capacidad Comercial y las autoridades sanitarias de Colombia, se establecieron conjuntamente 8 proyectos para dar inicio al proceso de fortalecimiento del Sistema MSF de Colombia. Estos proyectos fueron ejecutados a través del “*Programa Más Inversión para el Desarrollo Sostenible – MIDAS*”. (Ver Anexo con la lista de proyectos).
- Abordar oportunamente asuntos MSF desde el ámbito regulatorio de cada país y en el intermedio de las reuniones del Comité Permanente. A través de este compromiso, se brinda la posibilidad de que los asuntos MSF de interés sean estudiados en primera instancia por las autoridades responsables y no los supedita al desarrollo de las reuniones del Comité permanente. Con ello se busca afianzar y consolidar las relaciones e interacción oportuna entre las autoridades directamente responsables de los temas sanitarios entre los dos países.
- Cualquier parte podrá enviar evidencia científica para apoyar al proceso de análisis de riesgo de la parte importadora. Este asunto cubre uno de los mayores intereses de Colombia, dentro de las negociaciones del Capítulo MSF, puesto que, en principio, el desarrollo de análisis de riesgo para un proceso de importación es responsabilidad de la parte importadora, con lo cual, al permitirse enviar información científica a la parte exportadora no solo se contribuye en la optimización del proceso de admisibilidad, sino que se aprovechan recursos disponibles que maximizan la eficiencia de las autoridades sanitarias en los países.
- Estados Unidos trabajará para fortalecer el comercio bilateral con Colombia en un espíritu de plena cooperación.
- Se ratifica el compromiso incluido en los objetivos en el Capítulo MSF del TLC, tendientes a fortalecer el comercio y superar los posibles obstáculos que se puedan presentar bajo un esquema de cooperación conjunta.

El propósito central de la **Carta adjunta No. 2** fue abordar la problemática sanitaria referida a la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) y la Influenza Aviar. En este sentido, los aspectos más relevantes, se encuentran orientados a los siguientes aspectos:

- Reconocer por parte de Colombia el sistema de inspección y control de carnes y aves de Estados Unidos como equivalente, el cual vendrá acompañado por un certificado con las leyendas adicionales acordadas entre las partes.
- Al respecto, en años anteriores Colombia había reconocido la equivalencia del sistema de inspección y control de carnes de Estados Unidos, con lo cual se ratifica el reconocimiento de equivalencia realizado y las garantías exigidas en materia sanitaria acordadas en el certificado definido por las partes.
- Colombia reconoce las medidas adoptadas por Estados Unidos en EEB y permitirá la importación de carne de acuerdo con el código de la OIE, según el resultado de la evaluación de riesgo.
- Colombia completará su revisión científica y permitirá de acuerdo con las directrices de la OIE, la importación de aves y otros productos.
- Las partes se comprometen a implementar el trabajo técnico para lograr que el comercio bilateral de carne sea de mutuo beneficio.
- Con relación a los numerales anteriores, se ratifica el trabajo científico y técnico realizado por Estados Unidos con relación a las medidas adoptadas en EEB e Influenza Aviar, siguiendo las recomendaciones de la OIE como organismo internacional de referencia, y el derecho de Colombia a realizar la revisión de dicho trabajo y adoptar las medidas necesarias para facilitar el comercio de la carne y el pollo provenientes de Estados Unidos.

C. Análisis DOFA de la negociación agropecuaria

El análisis DOFA es una herramienta analítica que permite examinar las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas de un proceso productivo, una empresa o un negocio. El análisis DOFA debe enfocarse, en este caso, hacia los factores críticos para el aprovechamiento del TLC para que arroje algunos elementos de utilidad, que le permitan al Gobierno ajustar la Agenda Interna y a los empresarios complementar sus modelos de negocios.

Debilidades: La falta de infraestructura física de puertos, transporte, almacenamiento, frío, control sanitario y riego en agricultura, la complejidad y la demora en la implementación del TLC. La informalidad y la carencia de estructuras más organizadas de sus cadenas productivas son también debilidades que hacen parte de mercados imperfectos en agricultura. La falta de preparación y el tiempo malgastado por algunos actores económicos y de Gobierno, entre la finalización y firma del TLC y su implementación, que podría superar los seis años, se ve ahora como una debilidad, como una oportunidad perdida que hubiera podido dedicarse a la mejora sistémica de la competitividad internacional. En la última década, la participación de la economía minera y de productos básicos ha aumentado, en detrimento de la agricultura con valor agregado, lo cual puede restarle recursos e interés a los demás sectores de la producción nacional.

En materia sanitaria, la principal debilidad comprende la falta del reconocimiento del estatus sanitario, de equivalencia de los sistemas de inspección oficial y capacidad institucional de las autoridades sanitarias.

Adicional a lo anterior, vale mencionar los siguientes aspectos: En primer lugar, el estatus sanitario nacional para los productos de mayor potencialidad en el TLC se encuentra en el siguiente nivel de avance:

- Carne Bovina. Es necesario el reconocimiento del estatus sanitario de libre de Fiebre Aftosa²⁷ con vacunación por parte de APHIS, el cual tuvo una visita de verificación por parte de Estados Unidos en Noviembre de 2011. A marzo de 2012 no se ha recibido el reporte oficial.
- Frutas y Vegetales. La principal limitante sanitaria se encuentra en que Colombia no cuenta con zonas de baja prevalencia²⁸, o libres de mosca de la fruta.
- Pollo y productos de pollo. El país tiene la enfermedad de Newcastle; hasta la fecha no existen zonas libres de la enfermedad, requisito para exportar a Estados Unidos, que cuenta con un estatus de libre de Newcastle.
- Pesca y Acuicultura. No tiene limitantes de estatus sanitario conocidos a la fecha.

En segundo lugar, el reconocimiento de equivalencia de sistemas de inspección oficial. Para el proceso de exportación especialmente de productos de origen animal (carne de res y pollo, y sus productos), es necesario que por parte de FSIS se realice un proceso de reconocimiento del Sistema Oficial de Inspección. En este sentido, Colombia por intermedio del INVIMA, debe realizar la solicitud a FSIS, proceso que no será posible hasta tanto no se implemente el Decreto 1500 de 2007 y sus reglamentaciones, lo cual debe dar cumplimiento a los requerimientos básicos exigidos por la reglamentación de Estados Unidos:

- Reglamentación equivalente en función del riesgo.
- Procedimientos Operativos Estándar de Saneamiento.
- Estándares de Ejecución Sanitaria.
- HACCP.
- Programa de reducción y control de patógenos.
- Plan Nacional de Residuos y contaminantes químicos.
- Inspección ante y post-mortem.

El Decreto 1500 de 2007²⁹ se acoge actualmente a las disposiciones requeridas por Estados Unidos; sin embargo, aún no ha sido implementado. Por lo tanto, no se podría iniciar una solicitud de reconocimiento de equivalencia del Sistema. En el proceso de implementación será requerido un fortalecimiento institucional del INVIMA para poder avanzar en el cumplimiento de los requerimientos que permitan alcanzar la equivalencia.

Finalmente, la capacidad institucional de las autoridades sanitarias. De acuerdo con los procedimientos establecidos por APHIS y FSIS en los procesos de reconocimiento de estatus sanitario y equivalencia, es necesario realizar una evaluación de la capacidad institucional de las autoridades homólogas (ICA e INVIMA) en Colombia, las cuales requieren ser fortalecidas en procesos, como: capacidad analítica y acreditación de pruebas de laboratorios, personal en cantidad suficiente y con los perfiles requeridos, sistemas de información, procesos de trazabilidad, implementación de planes y programas de patógenos y residuos, entre otros.

Oportunidades: La certidumbre legal, la consolidación de las preferencias del ATPDEA y las nuevas condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos son oportunidades únicas que es preciso aprovechar. El TLC generará nuevas condiciones de acceso a mercados respecto de los competidores que no tienen TLC con Estados Unidos, que en el caso de América Latina incluye algunos socios andinos y los países miembros de MERCOSUR, que podrían tener interés en establecerse en Colombia para aprovechar la plataforma comercial para llegar a Estados Unidos. De análoga manera, el TLC

²⁷ El proceso de reconocimiento del Estatus sanitario, de acuerdo con los requerimientos de Estados Unidos, requiere de un proceso de *rulmaking*, el cual, según la información oficial de USDA, no cuenta con un tiempo límite establecido, toda vez que dependerá de los procesos de consulta pública y de las observaciones que al respecto realicen los interesados.

²⁸ Las zonas de baja prevalencia, requieren además de la aprobación de sistemas de mitigación del riesgo.

²⁹ Este decreto se encuentra en revisión, lo cual constituiría un riesgo en el proceso de equivalencia regulatoria y de implementación si se decide adoptar un enfoque diferente, que puede generar retrasos en la implementación de la legislación.

impulsará aún más la confianza inversionista en Colombia, con aumento de las expectativas de inversión nacional y extranjera. Es previsible que se dé una reducción de los costos de transacción doméstica, un incremento en las economías de escala y una mayor incorporación del progreso tecnológico en el aparato productivo, con lo cual se mejorará la competitividad internacional de los bienes y servicios nacionales.

La nueva Ley de Alimentos de Estados Unidos³⁰ se encuentra en proceso de reglamentación e implementación, lo cual brinda la posibilidad de participar en las consultas públicas de su regulación. Al mismo tiempo, en el proceso de implementación, los sectores productivos de Colombia se encontrarán en igualdad de condiciones con los de Estados Unidos, dado que deberán ser adoptados paralelamente. Especial atención se debe prestar a los procesos regulatorios de procesos de importación, frutas y vegetales, definición de riesgo y procesos de gestión de los riesgos sanitarios en las cadenas productivas.

Considerando que la FMSA, está en proceso de implementación, existen oportunidades, por ejemplo, para:

- Participar en las consultas públicas regulatorias.
- Preparar a los exportadores actuales y nuevos, de forma permanente, para identificar sus acciones.
- Implementar las regulaciones de manera oportuna, las existentes y las nuevas.
- Certificar al INVIMA como autoridad homóloga de la FDA, para pueda llevar a cabo procesos de inspección que faciliten el proceso de los exportadores.
- Acreditar una universidad con FDA para los cursos de certificación de autoridades de control de proceso requerido por las normas de Alimentos de Baja Acidez y acidificados.
- Certificar en BPM las plantas que estén exportando alimentos, y en HACCP las de plantas de productos de la pesca y jugos.
- Acreditar un laboratorio nacional de referencia ante la FDA.
- Promover empresas calificadas dentro del Programa Voluntario de Proveedores.
- Crear empresas calificadas en el país para asesorar, certificar, auditar y evaluar los requisitos de FDA de las empresas exportadoras.

Para el caso de alimentos procesados actualmente, existe una regulación que la industria ya puede implementar, y que permite el acceso a Estados Unidos, relacionada con: Buenas Prácticas de Manufactura; Etiquetado; Colorantes e ingredientes aprobados; Registro de Establecimientos; Requisitos específicos por productos (suplementos dietarios, alimentos de baja acidez y acidificados, pescados y mariscos, leche, crema y margarina, quesos), y *Priori Notice* o aviso previo.

Es pertinente anotar los avances y reconocimientos relacionados con el estatus sanitario para enfermedades de salud animal, como en el caso de la fiebre aftosa. Se destaca la determinación oficial de la OIE, mediante la cual Colombia es considerado un país libre de aftosa con vacunación, lo que permitirá que el país pueda avanzar de forma más rápida en el proceso de reconocimiento por parte de APHIS.

Estados Unidos ha realizado reconocimientos de estatus sanitario y evaluaciones de riesgos, aprobación de sistemas de cuarentenarios que podrían ser aprovechados para algunos productos agrícolas, especialmente en frutas y vegetales.

Fortalezas: Dado que menos de una veintena de países tienen TLC con Estados Unidos, su existencia y por tanto aprovechamiento son una fortaleza, dado que podría darse una desviación de comercio e inversión hacia Colombia. Colombia pasa a ser uno de los países que tienen un TLC de última generación con Estados Unidos.

³⁰ Anexo, enfoque de la Ley de Alimentos.

Existe industria de alimentos procesados exportando actualmente a Estados Unidos que cumple con requisitos exigidos, que se puede potenciar para que crezca en exportaciones. El sector de pesca y acuicultura actualmente cuenta con acceso sanitario y cumplimiento de requisitos de HACCP y capacidad en el país dentro del INVIMA para certificar HACCP para otras industrias, o sectores exportadores. El estatus libre de fiebre aftosa con vacunación es una fortaleza que es preciso aprovechar.

La oficina regional de la FDA para América Latina y el Caribe es una buena fuente de cooperación para los exportadores.

Amenazas: El TLC conlleva una mayor competencia con la agricultura de Estados Unidos, que por su tamaño y medidas de ayuda doméstica, son una amenaza. Igual podríamos decir de la tasa de cambio, cuya persistente revaluación del peso respecto del dólar estadounidense favorece los productos importados e importables, en detrimento de las exportaciones reales y potenciales de este sector.

En materia sanitaria, el cambio del Decreto 1500 de 2007 para carnes es una amenaza, lo que retrasaría el proceso de equivalencia. Adicionalmente, los siguientes aspectos sanitarios son también amenazas:

- Los tiempos y procesos de *rulemaking* para el reconocimiento de estatus libre de fiebre aftosa.
- Definición de riesgo, dentro de la Ley de Inocuidad de alimentos.
- El desconocimiento de la industria sobre los requisitos exigidos por Estados Unidos en materia de inocuidad.
- La posibilidad de que algún incumplimiento reglamentario de las empresas las haga caer en las “*listas rojas*” para exportación a Estados Unidos.
- La falta de celeridad en los procesos de fortalecimiento institucional de ICA e INVIMA.
- La falta de acreditación de pruebas de laboratorios oficiales.
- El avance en mejora del estatus sanitario de productos priorizados para exportación.

D. Cierre y reapertura de la negociación agropecuaria

Las últimas dos rondas de negociación, que se desarrollaron en la ciudad de Washington durante el mes de enero y febrero de 2006, fueron cruciales, pues allí, se concertaron y definieron los asuntos pendientes de la negociación agropecuaria para los diferentes productos o cadenas productivas, los cuales se definieron en las horas finales en las oficinas del USTR, donde el equipo negociador estuvo literalmente acuartelado tres días seguidos. Al examinar la lista de estos asuntos, se comprueba como el grueso de la negociación cercano al 80% que comenzó el 18 de mayo de 2004, se definió realmente entre el 29 de enero y el 26 de febrero de 2006.

La finalización de la negociación se dio el 27 de febrero del 2006 a las cinco de la madrugada, en una sesión maratónica en la cual se acordó el paquete final de cierre y la negociación de azúcar³¹, el producto más sensible para Estados Unidos, seguido de tabaco³². En este delicado proceso, la Embajadora Susan Schwab, USTR de la época, estuvo al frente del equipo negociador norteamericano. Por el lado de Colombia, los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias, Jorge

³¹ La negociación de azúcar se hizo a última hora, en la última ronda realizada en Washington en febrero de 2006. El equipo negociador estadounidense, a la sazón dirigido por la Embajadora Susan Schwab, USTR, indicó que a esta sesión de naturaleza cerrada solo podrían asistir un grupo cerrado de negociadores de alto nivel de cada país. Por Colombia, asistieron los Ministros de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, Andrés Felipe Arias, de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Hernando José Gómez, Jefe Negociador y Andrés Espinosa, Jefe Negociador del MADR. Estados Unidos leyó rápidamente la propuesta. Estados Unidos manifestó que la propuesta se mantendría vigente por pocas horas, pues ese día habría una reunión informativa con los Comités respectivos del Congreso, a los cuales era preciso informarles sobre la respuesta colombiana. Con las notas de la reunión, el equipo de Colombia salió a las cuatro y media de la madrugada de ese día para compartir y concertar la respuesta colombiana con los representantes del sector privado nacional, que pacientemente y en gran número esperaban en un hotel cercano. Con base en esta consulta y en sus resultados, se procedió a su aceptación en las oficinas del USTR.

³² Los equipos negociadores de ambas naciones brindaron con agua, café y soda por el cierre del TLC en el Despacho de la Embajadora Susan Schwab.

Humberto Botero, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Hernando José Gómez, Jefe Negociador de Colombia y Andrés Espinosa Fenwarth, Jefe Negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, funcionarios que mantuvieron en todo momento abiertos los canales de comunicación con el Presidente Álvaro Uribe Vélez y de concertación con los representantes del sector privado, que en elevado número (350) esperaron pacientemente, acuartelados también, en un hotel en las vecindades de la Oficina Comercial de Colombia en Washington D.C.

CUADRO 20
TEMAS PENDIENTES EN LA FASE DE CIERRE EN AGRICULTURA

| Producto/cadena | Asuntos |
|--|--|
| 1. Carne de bovino y despojos | <ul style="list-style-type: none"> • Arancel base • Definición cortes finos • Canasta de desgravación • Tamaño de contingentes • Tasa de crecimiento de los contingentes • Homologación calidad de la carne |
| 2. Carne de cerdo | <ul style="list-style-type: none"> • Tamaño contingentes |
| 3. Avicultura (Trozos de pollo) | <ul style="list-style-type: none"> • Arancel base • Canasta de desgravación • Tamaño del contingente y SEA. |
| 4. Lácteos | <ul style="list-style-type: none"> • Paquete lácteo (oferta y solicitud) • Tratamiento de los lactosueros |
| 5. Flores y hortofrutícola | <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación del ATPDEA |
| 6. Frijol | <ul style="list-style-type: none"> • Arancel base • Tamaño del contingente |
| 7. Cebada | <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste propuesta cebada forrajera (plazo) |
| 8. Maíz amarillo, blanco y subproductos | <ul style="list-style-type: none"> • Arancel base • Tasa de crecimiento del contingente • Requisito de desempeño • Salvaguardia de precios (SEAP) |
| 8. Arroz | <ul style="list-style-type: none"> • Arancel base • Canasta de desgravación • Tamaño del contingente • Tasa de crecimiento contingente • SEA |
| 9. Oleaginosas – aceites | <ul style="list-style-type: none"> • Arancel base • Canastas de desgravación • Tamaño contingentes • Salvaguardias |
| 8. Azúcar, productos con azúcar, fructuosas y glucosas | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura del contingente y administración • Consolidación ATPDEA • Cláusulas: <ol style="list-style-type: none"> a. Mecanismo de compensación b. Disposición especial para azúcar c. Exportador neto |
| 10. Tabaco | <ul style="list-style-type: none"> • Contingente para Colombia • Consolidación ATPDEA y acceso en cigarrillos. |

Fuente: MADR.

Desde el primer día, en la fase de cierre, se pusieron sobre la mesa los asuntos de nuestro interés. En particular, el lunes 29 de enero se solicitó por enésima vez la consolidación de todo el ATPDEA –que Estados Unidos se había negado sistemáticamente a conceder desde el inicio de las negociaciones– y se

planteó la negociación del tema azúcar sobre la base de las propuestas colombianas. Para entonces, la mayor preocupación era que después de 13 rondas de negociación, Estados Unidos aún mantenía de rehén los principales productos del ATPDEA y la negociación de azúcar y tabaco, sin tener en cuenta que las concesiones hechas por Colombia en sus ofertas, lo cual ciertamente dificultó la negociación de nuestras solicitudes en productos no sujetos a estas preferencias arancelarias.

Las críticas de algunos voceros del sector privado nacional que le asignan al equipo de Gobierno, o al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, la responsabilidad por la demora en la finalización de las negociaciones no son válidas. La realidad es que no había masa crítica para hacerlo antes, dado que Estados Unidos mantuvo de rehén hasta el último momento, la consolidación de las preferencias del ATPDEA y el acceso en azúcar y tabaco, sin las cuales la agricultura y el país como un todo hubieran resultado perdedores netos en el TLC, contrariando los objetivos centrales de la negociación. Nadie inicia una negociación para perder.

A los dos días de haber cerrado la negociación del TLC con Estados Unidos, bajo la coordinación directa del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, el equipo negociador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural participó en el programa de televisión de cobertura nacional de doce horas de 6PM a 6AM, en el cual los colombianos tuvieron a la mano un foro abierto para hacer todo tipo de preguntas sobre la negociación con Estados Unidos. Posteriormente se realizaron numerosos foros de socialización a lo largo y ancho del país, acompañados de cartillas y publicaciones sencillas, didácticas pero especializadas, compartiendo los resultados de la negociación comercial.

Después del cierre formal de la negociación, Colombia tenía claro que la posterior fase de verificación y redacción legal, así como la publicación de los textos y las listas debía ser simultáneo en los dos países para evitar publicaciones parciales que pudieran utilizarse para reabrir la negociación. Pese a ello, ocurrió lo inevitable. A las pocas semanas, Estados Unidos reabrió por la puerta de atrás las negociaciones en avicultura, argumentando falta de claridad respecto de la clasificación de algunos productos de pollo, que finalmente se resolvió de manera presencial en Washington D.C. De manera complementaria, Estados Unidos condicionó la presentación del TLC al Congreso a la admisibilidad sanitaria de los productos derivados de carne de bovino, los cuales enfrentaban en la época restricciones sanitarias ligadas a la aparición de brotes de vacas locas.

Durante semanas, los equipos técnicos de varios Ministerios trabajaron para resolver este *impasse*, que exigió incluso la participación del Presidente Uribe, quien desde el aeropuerto de CATAM se comunicó en el mes de julio con la Embajadora Susan Schawb del USTR para acordar la metodología de trabajo. Finalmente, en el mes de julio de 2006, los dos países llegaron a un acuerdo, basado en una evaluación de riesgo con fundamento científico que a la postre reabriría el comercio de carne de bovino para reses de más de 30 meses, cohorte considerada de mayor riesgo sanitario.

El 18 de julio de 2006 culminó el proceso de revisión legal de todos los textos. El 24 de agosto de 2006, el Presidente George W. Bush notificó al Congreso su intención de firmar el TLC con Colombia con lo cual se allanaría el camino para que el Congreso lo aprobara 5 años después.

IV. Firma, aprobación y promulgación

La firma del TLC con Estados Unidos, sus entendimientos y cartas adjuntas realizada en el Centro de Conferencias Enrique V. Iglesias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la ciudad de Washington el 22 de noviembre de 2006, fue una ceremonia diplomática de importancia que le dio vida jurídica al proceso legislativo y político, y en Colombia constitucional, que se debe surtir en cada país antes de proceder a su promulgación y posterior implementación. Este proceso enfrentó posteriormente obstáculos de orden político que lo mantuvieron en vilo entre noviembre de 2006 hasta octubre de 2011.

El TLC con Estados Unidos marca un hito de particular trascendencia en la vida económica y política de Colombia. Colombia es uno de una veintena de países, que pretenden participar de forma creciente en las corrientes globales del comercio internacional de bienes, servicios e inversiones de Estados Unidos.

Sin embargo, no todo fue color de rosa. El 21 de noviembre de 2006, un día antes de la firma del TLC con Estados Unidos, un grupo de influyentes congresistas demócratas liderados por los representantes Charles Rangel y Sander Levin le enviaron una carta a la Embajadora y Representante Comercial Susan Schwab en la cual le manifestaban su desasosiego porque la Administración Bush había *“declinado tomar los pasos necesarios para resolver sus dudas (acerca del TLC de Perú), relativas a los estándares laborales”*. Los demócratas continúan afirmando que sus *“preocupaciones comprenden también el acuerdo de Colombia”* y que por tanto le solicitaban se abstuviera de firmarlo. Por último, los demócratas alertaron a la administración que no aprobarían los TLC de Colombia y Perú a menos que se *“renegociaran adecuadamente”*.

Este fue el comienzo del viacrucis que mantuvo el TLC al margen de las consideraciones del Congreso estadounidense, pero que al mismo tiempo lo puso en el centro de atención política en Washington D.C. hasta el punto que fue uno de los temas de la contienda electoral que se avecinaba luego en la carrera presidencial para llegar a la Casa Blanca.

El presidente George W. Bush envió el proyecto de implementación del TLC con Colombia (H.R. 5724/S.2830) el 8 de abril de 2008. Nancy Pelosi, vocera demócrata de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, promovió entonces una moción en contra, fundamentada en que el Presidente Bush no había perfeccionado adecuadamente las consultas requeridas por la Ley de Comercio de 2002; a raíz de la aguda polarización política que imperaba entonces en Washington, el Presidente Bush prefirió enviar el proyecto de ley al Comité de Finanzas del Senado donde la mayoría era favorable a la causa republicana.

Al parecer, esta estrategia enfureció a la Representante Nancy Pelosi, pues la práctica en todos los demás TLC era enviarlo primero a la Cámara de Representantes, y en particular, al Comité de Medios y Arbitrios, que a la sazón era controlado por los Demócratas desde las elecciones de Mitad de Término realizadas en noviembre de 2006. La realidad es que el Senado ni sus Comités pueden considerar un proyecto de esta naturaleza sin que sea abordado previamente por la Cámara, cuerpo legislativo que según la Constitución estadounidense, tiene poderes exclusivos cuando los proyectos de ley afecten los ingresos tributarios, como en este caso, dado que el TLC contiene una rebaja transversal de aranceles.

El 10 de abril de 2008, la Cámara de Representantes votó en contra (224-195) del proyecto de implementación del TLC con Colombia y, de paso, modificó los elementos centrales de la autoridad negociadora que amparaban este proyecto contemplados en la Ley de Comercio de 1974 y de 2002; efectivamente, se removieron las facultades que limitaban el tiempo del debate y aquellas que consideraban el proyecto de ley como prioritario. Para entonces, el debate era esencialmente político, centrado en los siguientes aspectos, según los informes oficiales del Congreso norteamericano:

“Violence, labor, and human rights issues. Numerous Members of Congress oppose the agreement because of concerns about violence against union members and other terrorist activity in Colombia”.

El 10 de mayo de 2008, la Administración Bush y los líderes del Partido Demócrata de la Cámara de Representantes llegaron a un acuerdo bipartidista que supuestamente pavimentaba la vía para que los TLC de Colombia y Perú fueran considerados por el Congreso al tenor de lo dispuesto por la Ley de Comercio de 1974 y del 2002, el cual incluía disposiciones específicas sobre los temas que le preocupaban entonces a los Demócratas, y en particular, los asuntos laborales y medioambientales. El 28 de junio de ese año, Colombia suscribió el Protocolo correspondiente que alteraba el TLC en estos aspectos, además de otras modificaciones incorporadas en propiedad intelectual, que posteriormente serían aprobadas por el Congreso de Colombia y declaradas exequibles por la Corte Constitucional; esfuerzo que para Colombia resultaría en vano, pues mientras el TLC con Perú hacía tránsito en el Congreso norteamericano unos meses después, el de Colombia quedaría enredado, conjuntamente con Corea del Sur y Panamá.

Para entonces, era claro que el destino del TLC de Colombia se desligaba por completo del TLC de Perú, país con el cual se iniciaron las negociaciones, y se quedaba en el mismo barco con Panamá y Corea del Sur, cuyas negociaciones habían comenzado y finalizado después de las de Colombia. Asimismo, era evidente que a pesar de haber resuelto satisfactoriamente los asuntos de interés manifiesto de los Demócratas, la aprobación del TLC entre Colombia y Estados Unidos era un asunto eminentemente político.

Después de numerosos escarceos y discusiones adelantadas al más alto nivel, la negociación de los temas laborales y la violencia contra los sindicalistas colombianos que preocupaban a la cúpula Demócrata, se resolvieron mediante un acuerdo entre el Presidente Juan Manuel Santos de Colombia y Barack Obama de Estados Unidos el 6 de abril de 2011, el cual abrió la senda para que el TLC de Colombia fuera considerado por el Congreso de Estados Unidos. El Plan de Acción relacionado con Asuntos Laborales contiene numerosos compromisos en la materia que se han venido cumpliendo de

manera estricta por parte de Colombia, proceso que finalmente destrabó la aprobación del TLC negociado años atrás.

El proceso de incorporación a la legislación interna colombiana del TLC con Estados Unidos se surtió mediante la aprobación de la Ley 1143 de 2007 y se complementó mediante Sentencia C-750/08 de la Corte Constitucional, con la cual el TLC y la citada Ley se encontraron acordes al ordenamiento constitucional del país. Con igual suerte corrió el “*Protocolo Modificatorio*” del Acuerdo, firmado en Washington el 28 de junio de 2007, aprobado mediante Ley 1166 de 2007, cuya exequibilidad fue declarada por la Sentencia C-751/08 de la Corte Constitucional.

El Congreso de los Estados Unidos aprobó el Acuerdo el 12 de octubre de 2011, hecho que fue seguido por la sanción de la ley aprobatoria por parte del Presidente Barack Obama el 21 de octubre de 2011.

“Es el tratado más importante que hemos firmado en nuestra historia. Hoy es un día histórico para los trabajadores colombianos (...) Los tratados comerciales son más que acuerdos económicos, son el testimonio de que un pueblo considera digno a otro país de ser un socio en igualdad de condiciones, es una expresión de respeto y de admiración” (Juan Manuel Santos Calderón con motivo de la sanción de la Ley de Implementación del TLC con Colombia por parte del Presidente Barack Obama de Estados Unidos en octubre de 2011).

Así se dio inicio a la etapa de implementación normativa del TLC en Colombia, la cual tiene por objeto verificar que se lleven a cabo los ajustes tendientes a garantizar que el Acuerdo sea compatible con el ordenamiento jurídico colombiano. Posteriormente, se procede al canje de notas entre los dos Gobiernos y a partir de entonces, se cuentan 60 días para que el TLC entre en vigor.

V. Implementación y aprovechamiento del TLC

El proceso de implementación en Estados Unidos es expedito. La Ley de Comercio de 2002 establece que el Presidente debe remitir para consideración del Congreso el proyecto de ley de implementación, conjuntamente con una declaración relativa a las acciones propuestas para su implementación e información detallada respecto del cumplimiento de los objetivos generales y específicos definidos en la mencionada ley. Así, en Estados Unidos, el Congreso aprueba la ley de implementación del TLC y el Presidente en ejercicio la sanciona como un acto legislativo.

En Colombia, la aprobación del Congreso y la declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional se circunscriben al texto del TLC como un tratado internacional. Como se puede ver en el cuadro adjunto, Colombia debe expedir 58 normas antes de proceder al intercambio de las notas diplomáticas con Estados Unidos, requisito exigido para que el Tratado empiece a regir los destinos económicos de ambas naciones. De manera posterior es menester perfeccionar 11 disposiciones adicionales, para un total de 69 obligaciones distribuidas entre leyes, decretos y resoluciones administrativas, sin contar los compromisos laborales derivados del Plan de Acción acordado por los jefes de Estado en abril del 2011.

La implementación conlleva el perfeccionamiento de 69 obligaciones; de ellas, 23 requieren leyes, 3 en trámite; las demás se agrupan en 6 actos legislativos diferentes. El perfeccionamiento del TLC se inició en Colombia en noviembre de 2011. La Mesa de Unidad Nacional respaldó políticamente el 'mensaje de urgencia' con el cual se tramita actualmente en el Congreso colombiano el proyecto ley de implementación de 21 artículos, con el cual se abordan el 7 por ciento de las obligaciones adquiridas en el TLC. Este proyecto de ley contempla los

compromisos referidos a los derechos de autor, su observancia y los cambios negociados de las cuotas de pantalla de televisión nacional en horarios triple A de los fines de semana y festivos, que requieren ajuste legal antes de la entrada en vigor del TLC.

CUADRO 21
OBLIGACIONES PENDIENTES DE IMPLEMENTACIÓN

| Obligaciones por implementar | Obligaciones por implementar a la entrada en vigencia | Obligaciones con un plazo posterior a la entrada en vigencia | Obligaciones que requieren leyes | Leyes expedidas | Leyes en trámite | Leyes por presentar | Decretos y actos administrativos |
|------------------------------|---|--|----------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------------------------|
| 69 | 58 | 11 | 23 | 6 | 3 | 6 | 16 |

Fuente: MCIT.

El Congreso Nacional tramita otros cuatro proyectos de ley derivados del TLC que incluyen los siguientes tratados internacionales: Protocolo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas; Convención de Protección de Nuevas Variedades Vegetales; Tratado de Budapest sobre Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos y Patentes, y Convenio sobre Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidas por Satélite. La revisión automática de la Corte Constitucional de estos tratados y sus leyes aprobatorias debe ser integral, preventiva y previa a su ratificación, que en el mejor de los casos acontecerá en el segundo semestre.

El Gobierno proyecta además los decretos con las obligaciones en acceso a mercados y las modificaciones al estatuto de aduanas, la incorporación de los aranceles, las salvaguardias automáticas agropecuarias, los contingentes de importación y el método de administración 'primer llegado y servido', salvo para arroz y pollo que requieren la pronta constitución de compañías privadas en Estados Unidos encargadas de administrar las subastas y expedir los certificados de importación. Estos asuntos siguen aún pendientes a la fecha de la inaplazable sistematización de la Aduana Nacional y del concurso eficaz de los integrantes de las cadenas de arroz y pollo con sus contrapartes norteamericanas.

Ahora bien, la historia de implementación de los TLC es un pozo de sabiduría de las acciones que se deben evitar. El acuerdo CAN-MERCOSUR se perfeccionó en el 2006, el cual incluye cupos de importación que se benefician de aranceles preferenciales negociados durante un plazo determinado, denominados contingentes arancelarios. Este mecanismo, generalmente aplicado en agricultura, otorga acceso preferencial al mercado del país que lo concede, y al mismo tiempo, lo protege mediante una limitación impuesta al volumen de importación y la aplicación de un sobre arancel que impide la entrada masiva de importaciones. En los primeros años del Acuerdo CAN-MERCOSUR, la ausencia de controles aduaneros se tradujo en importaciones de carne de bovino superiores a los cupos acordados, procedimiento que afectó la producción nacional y mermó el recaudo de aranceles.

La célebre guerra de las tortillas en México se originó por iniciativas similares del Gobierno de ese país en el marco del TLC con Estados Unidos y Canadá -NAFTA por siglas en inglés-. Durante los primeros seis años de vigencia de NAFTA (1994-2000), el Gobierno mexicano permitió importaciones por 10.9 millones de toneladas de maíz estadounidense por encima del cupo negociado, sin el pago de aranceles valorados en 1.766 millones de dólares; esta acción u omisión gubernamental le arrebató espacio vital al maíz mexicano, puso en riesgo el empleo de 2 millones de campesinos y causó pérdidas formidables al fisco nacional.

Colombia implementó parcialmente el TLC con Chile a finales del 2009, el cual contiene cupos de importación de carne de bovino y lácteos que fueron reglamentados dos años después, con la aquiescencia del país austral. El método acordado de administración de estos cupos de importación fue "primer llegado, primer servido", en desarrollo del principio legal "primero en tiempo, primero en derecho". La aduana nacional, en lugar de aprovechar este acuerdo comercial y convertirlo en un plan piloto a sabiendas que el TLC con Estados Unidos incluiría este mecanismo de administración de

importaciones representativas del 40 por ciento de la agricultura, dejó pasar esta oportunidad usando controles manuales.

Esta rudimentaria fórmula no ofrece seguridad jurídica ni garantía comercial para que el TLC con Estados Unidos pueda ser implementado correctamente hasta tanto no se sistematicen plenamente los puertos y las aduanas nacionales. Esta debería ser una prioridad nacional, sin la cual el TLC no verá la luz del día, dado que a diferencia de otros socios comerciales, Estados Unidos, con toda razón y el TLC de su lado, no procederán a intercambiar las notas diplomáticas a menos que todos los elementos requeridos para su correcta implementación estén debidamente perfeccionados y verificados por el USTR.

El TLC con Canadá entró parcialmente en vigor en agosto de 2011, el cual comprende contingentes arancelarios y salvaguardias automáticas agrícolas para protegernos de importaciones intempestivas de alimentos, cuya reglamentación se perfeccionó, con el consentimiento implícito de los canadienses, siete meses después.

En consecuencia, la prioridad absoluta para Colombia en la implementación es garantizar que refleje fielmente lo acordado, ni más, ni menos. Actualmente se observan presiones en ambas direcciones, las dos equivocadas. No se puede ir más allá de lo negociado, ni se puede implementar menos de lo acordado. Esta es la regla de oro de la implementación. El desafío es adelantarlos en los tiempos previstos. El grueso de los compromisos se debe implementar antes del intercambio de las notas diplomáticas que ponen en vigor el TLC, el resto, comprende obligaciones que tienen un tiempo previsto después de la puesta en funcionamiento del Acuerdo.

Las tareas de implementación del TLC en **Acceso a Mercados en agricultura** son de grueso calibre, las cuales se listan a continuación. Vale pena detenerse en al menos dos aspectos que son cruciales, los contingentes arancelarios y la aplicación de la salvaguardia especial agropecuaria. En ambos frentes, se requiere, como mencionamos anteriormente, que la Aduana Nacional tenga sistematizados y en línea todos los puertos del país, marítimos y terrestres, condición *sine qua non* el TLC no podrá cobrar vida en la práctica.

En el caso de los contingentes arancelarios acordados por Colombia, salvo en el caso de arroz y pollo, el método de administración es el denominado “*primer llegado, primer servido*”, el cual exige la perfecta sistematización de las aduanas nacionales, que a la hora de escribir este documento, no existe. El manejo de los contingentes es todavía manual³³, lo cual no es garantía de control con Estados Unidos, dado su tamaño y necesidades de importación de Colombia.

CUADRO 22
TAREAS DE IMPLEMENTACIÓN EN ACCESO A MERCADOS AGROPECUARIOS

| Descripción | Tareas por realizar | Instrumento legal | Entidad responsable |
|--|---|-------------------------------|---|
| Canastas de desgravación | Elaboración del proyecto de Decreto. | Decreto del Gobierno Nacional | MCIT prepara el proyecto y lo revisan el MADR y la DIAN |
| | Sistematización de las Aduanas Nacionales | Presupuesto Nacional | Min Hacienda – DIAN |
| Contingentes arancelarios distintos de arroz y pollo | 1. Elaboración del proyecto de decreto anterior. | Decreto del Gobierno Nacional | MCIT prepara el proyecto y lo revisan el MADR y la DIAN |
| | 2. Aduana Nacional implementa manejo y control de todos los puertos marítimos y terrestres en línea del sistema “ <i>primer llegado, primer servido</i> ” | Presupuesto Nacional | Min Hacienda – DIAN |
| | 3. Aduana Nacional suministra información oportuna en tiempo real. | | |

(continúa)

³³ Esta información corresponde a marzo de 2012.

Cuadro 22 (conclusión)

| Descripción | Tareas por realizar | Instrumento legal | Entidad responsable |
|---|---|--|---|
| Contingentes arancelarios de arroz y pollo | 1. Definición de quienes deben participar en las ETC (productores nacionales por Colombia) | MADR | MADR |
| | 2. Vigilar el proceso desde afuera, dado que las ETC son sociedades de derecho privado que se constituyen en EE.UU. | Ninguno | MADR |
| | 3. Una vez se constituyan las ETC y entre en vigor el TLC, vigilar que no se sobrepasen los contingentes. | Decreto reconociendo los Certificados de las ETC | MADR, con la información que remita periódicamente la DIAN en línea |
| Salvaguardia automática agropecuaria | 1. Elaboración del proyecto de decreto. | Decreto del Gobierno Nacional | MCIT prepara el proyecto anterior y lo revisan el MADR y la DIAN |
| | 2. Aduana Nacional implementa manejo y control de todos los puertos marítimos y terrestres. | Presupuesto Nacional | Min Hacienda – DIAN. MADR |
| | 3. Aduana Nacional suministra información oportuna en tiempo real. | | |
| Licencias de importación | Garantizar su manejo acorde con el TLC. | Decreto del Gobierno Nacional | MCIT prepara el proyecto y lo revisan el MADR y la DIAN |
| Mecanismo de Administración de Contingentes (MAC) | Eliminación para los productos originarios de EE.UU. y ajuste para MERCOSUR y demás orígenes. | Decreto del Gobierno Nacional | MADR-MCIT |
| Sistema Andino de Franja de Precios | Revisar las implicaciones del ordenamiento jurídico Andino de la eliminación de la SAFF para Estados Unidos | Presupuesto Nacional | Min Hacienda – DIAN – MCIT - MADR |
| Subsidios a la exportación | Garantizar su eliminación y no reintroducción. | Ley de Implementación del TLC en Estados Unidos | MCIT y USTR, con vigilancia del MADR y privados. |

Fuente: MADR.

Para arroz y pollo, como se examinó anteriormente, el método negociado con Estados Unidos requiere la constitución de compañías en ese país, denominadas **Export Trading Company (ETC)**. Las ETC son, según las leyes de Estados Unidos³⁴ "una persona, sociedad, asociación, u organización semejante (...) organizada y operando principalmente para el propósito de --(A) exportar los bienes (...) producidos en los Estados Unidos; o (B) facilitar las exportaciones de bienes producidos en los Estados Unidos (...) proporcionando uno o más servicios del comercio de exportación". La constitución de las ETC es una condición previa para poder acceder a los beneficios derivados de la aplicación del TLC en lo que tiene relación con las importaciones de cuartos traseros de pollo y arroz con franquicia arancelaria. La empresa se debe constituir en Estados Unidos, para lo cual se requiere presentar una solicitud ante el Departamento de Comercio de ese país, mediante la cual debe certificar que no habrá una disminución sustancial del comercio con Estados Unidos; no tendrá un efecto importante en los

³⁴ *Export Trading Act* de 1982, 15 U. S.C. § 4002(a)(4) de EE.UU, el cual establece un instrumento o excepción legal para que las empresas privadas, de común acuerdo, desarrollen funciones comerciales para las cuales ofrece inmunidad antimonopolio para los que participen en el proceso de subasta. El TLC establece que si la ETC no es aprobada, las cantidades de importación se asignarán de la manera que sea definida de común acuerdo entre Colombia y Estados Unidos.

precios de ese país; no habrá competencia desleal; y generará una expectativa razonable que las mercancías no serán revendidas en Estados Unidos.

El sistema deberá asegurar la equidad a todas las personas o entidades, y no proporcionará beneficios especiales a las compañías que tengan un representante en la Junta Directiva. El Certificado de Revisión emitido por el Departamento del Comercio que permite que opere bajo el *Export Trading Company Act* de Estados Unidos y establece específicamente que los miembros de la Junta Directiva no pueden estar involucrados en la determinación de los resultados de ninguna subasta ni en la emisión de Certificados de exportación. Sólo el Administrador de estas compañías, sus auditores y las asesorías legales podrán estar implicados en esas determinaciones.

Los postores interesados en participar en la subasta estarán ofertando (pujando) para obtener un Certificado que les dará el derecho de importar de Estados Unidos, libre de aranceles, los cuartos traseros de pollo y arroz a Colombia, según lo acordado en el TLC, país que cobrará el arancel de NMF a los cuartos traseros de pollo y arroz que sean importados sin el Certificado correspondiente, así sean originarios o provengan de Estados Unidos. El Gobierno de Colombia debe emitir un decreto por medio del cual reconoce que el certificado emitido por la ETC como válido para los efectos de la aplicación del arancel intra contingentes en virtud de lo acordado en el TLC. Los certificados son emitidos por la ETC, de conformidad con los lineamientos establecidos en el manual de operaciones de la compañía, y acorde con los términos y condiciones de las subastas correspondientes, los cuales pueden ser transferidos o vendidos, previa notificación escrita remitida a la ETC correspondiente.

Los fondos³⁵ recaudados por la subasta serán utilizados primero para cubrir la totalidad de los costos administrativos de las subastas. Del saldo restante, el 50% se podrá utilizar para financiar el desarrollo de mercados de exportación, proyectos educativos, científicos y técnicos para beneficiar a la industria avícola y de arroz de Colombia, y el 50% se utilizará para financiar el fomento de la producción y mejorar la productividad, promover la expansión de mercados, proyectos educativos, científicos y técnicos para beneficiar a las industrias avícolas y de arroz de Colombia y de Estados Unidos. La asignación precisa de estos fondos le corresponde a las asociaciones nacionales de cada país, descontado de los costos administrativos imputables a la operación del mecanismo, en armonía y consulta con las entidades designadas de cada Gobierno, que para el caso de Colombia es del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que ha anunciado públicamente que los recursos se deben orientar al sector primario.

El otro aspecto que requiere atención prioritaria es el relacionado con la implementación de la **salvaguardia especial agropecuaria** de naturaleza automática, la cual por su naturaleza y función de defensa comercial, es parte integral de pesos y contrapesos de la negociación en agricultura, y en particular de los productos más sensibles, dado que son aquellos los que por lo general se benefician de ella. Por fortuna, en el 2011, el Consejo Superior de Comercio Exterior aprobó la aplicación de manera global de las salvaguardias especiales en agricultura, cuya aplicación automática no está en discusión. La implementación del TLC tendrá que velar para ello sea así antes de proceder a poner en vigor el Acuerdo, evitando con ello el procedimiento usado en el TLC con Canadá, en el cual el Acuerdo se implementó en forma parcial el primero de agosto de 2011, sin contingentes arancelarios, sin la salvaguardia especial negociada a favor de la agricultura, proceso que se perfeccionó varios meses después en el 2012.

Los TLC contemplan esencialmente cinco etapas: preparación, negociación, aprobación, implementación y aprovechamiento y administración de lo acordado. Colombia y Estados Unidos trabajan desde finales del 2011 en la implementación del TLC para que una vez se perfeccione, se pueda proceder el intercambio de las notas diplomáticas que le dan vida jurídica al TLC con su correspondiente entrada en vigor. La última fase de este proceso comprende el **aprovechamiento y la administración del TLC**, que abarca por igual tareas y responsabilidades conjuntas entre empresarios, gremios y numerosas entidades del Gobierno Nacional y del orden regional.

³⁵ El cálculo inicial de los fondos que podría generar la ETC en el caso de arroz asciende a 12-16 millones de dólares anuales, que se repartirían por mitades entre las entidades nacionales y de Estados Unidos que participen en las correspondientes subastas.

Para desarrollar apropiadamente las dos últimas etapas del TLC con Estados Unidos, la Presidencia de la República publicó el 16 de febrero de 2012 la Directiva No. 01, mediante la cual el Presidente Santos instruye a su equipo de Gobierno, para que adelanten una estrecha coordinación referente a la implementación normativa, la adecuación institucional y el aprovechamiento comercial. Para ello, el Presidente instruye para que perfeccione esencialmente las siguientes actividades prioritarias:

- Identificar las oportunidades, sectores, productos y servicios que puedan aprovechar el TLC y contribuyan a la diversificación de exportaciones;
- Adelantar la concertación y la agenda de trabajo con el sector privado a nivel nacional y regional que permita identificar oportunidades y destinos en el mercado estadounidense;
- Ofrecer asesoría para la implementación de la Política de Innovación de empresas con alto potencial exportador;
- Apoyar la estrategia de promoción de exportaciones e inversión extranjera de Proexport en coordinación con las directrices del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo;
- Brindar asesoría para la adecuación institucional de las autoridades sanitarias e impulsar y hacerle seguimiento a las actividades requeridas para cumplir con los requisitos sanitarios del TLC.

La correcta y oportuna implementación de esta Directiva Presidencial abre un espacio de asesoría, consultoría y concertación gubernamental, empresarial y gremial.

El TLC no es un objetivo por sí mismo, es un camino para un mayor crecimiento económico, desarrollo regional y generación de empleo en el campo. Para concretar lo anterior, es fundamental la correcta implementación y que se promueva un adecuado desarrollo de la Agenda Interna Agropecuaria y Sanitaria y de los programas de capacitación negociados con Estados Unidos, base del incremento de la competitividad nacional.

VI. Elementos de la agenda interna agropecuaria y sanitaria

A continuación se presentan algunos elementos de la Agenda Interna en materia agropecuaria, que se consideran esenciales para el aprovechamiento real de las oportunidades que ofrece el TLC con Estados Unidos en este sector.

El acceso real es una de las principales preocupaciones inherentes al aprovechamiento del TLC, pues la eliminación de los aranceles es una condición necesaria pero no suficiente para promover la diversificación de las exportaciones agropecuarias dirigidas a Estados Unidos; se requiere el manejo, acatamiento y control especial de las normas técnicas y sanitarias que garanticen el acceso real de los productos al mercado estadounidense. Para ello, es necesario fortalecer el sistema sanitario nacional y las autoridades sanitarias (ICA y el INVIMA), cuya coordinación interinstitucional es vital.

La Agenda Interna comprende varios proyectos de fortalecimiento tecnológico, de investigación, de información, manejo de aguas, distritos de riego e infraestructura de transporte donde el país acusa un retraso considerable respecto de los competidores internacionales en el mercado norteamericano. Todo lo cual se debe complementar con la puesta en marcha de los proyectos de cooperación técnica para la mejora de las capacidades nacionales, que se menciona a renglón seguido.

CUADRO 23
AGENDA INTERNA AGROPECUARIA 2012-2014

| Acción específica | Motivación |
|---|---|
| <p>Expedir reglamentación que busque la estabilidad jurídica de las plantaciones forestales con fines comerciales que permitan las inversiones de largo plazo que estos cultivos requieren.</p> <p>Reglamentar e implementar el plan nacional de residuos y contaminantes químicos y de control y reducción de patógenos en alimentos, consolidar y fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control de alimentos y desarrollar el sistema de trazabilidad para productos agroalimentarios.</p> <p>Conseguir el reconocimiento de zonas y país libre de enfermedades de control oficial y del sistema nacional de inspección vigilancia y control de carnes para consumo humano por parte de las autoridades sanitarias de EEUU.</p> <p>Conseguir el reconocimiento del sistema nacional de inspección vigilancia y control de lácteos para consumo humano por parte de las autoridades sanitarias de EE.UU.</p> <p>Conseguir el reconocimiento de zonas de baja prevalencia de la mosca de la fruta y del sistema nacional de inspección vigilancia y control para frutas frescas por parte de las autoridades fitosanitarias de EE.UU.</p> | <p>Contar con la estabilidad jurídica de las plantaciones forestales con fines comerciales que permitan las inversiones de largo plazo que estos cultivos requieren.</p> <p>Acceso real a mercado de EE.UU. gracias a la superación de barreras sanitarias y fitosanitarias que deben cumplir los productos agropecuarios colombianos.</p> <p>Acceso real a mercado de EE.UU. gracias a la superación de barreras sanitarias y fitosanitarias que deben cumplir los productos agropecuarios colombianos.</p> <p>Acceso real a mercado de EE.UU. gracias a la superación de barreras sanitarias y fitosanitarias que deben cumplir los productos agropecuarios colombianos.</p> <p>Acceso real a mercado de EE.UU. gracias a la superación de barreras sanitarias y fitosanitarias que deben cumplir los productos agropecuarios colombianos</p> |
| <p>Desarrollar cinco paquetes tecnológicos específicos para las cadenas productivas</p> | <p>Los sistemas productivos agropecuarios colombianos se caracterizan por tener estructuras de costos poco flexibles, incluyendo las de comercialización, así como baja productividad a lo largo de todo el proceso de producción y comercialización. Dado que flexibilizar la estructura de costos es un componente que escapa del control del productor, quien es esencialmente un tomador de precios y esta estructura depende esencialmente de materias importadas, es necesario desarrollar mecanismos específicos que permitan, en un muy corto plazo, incrementar significativamente la productividad, principalmente de aquellos que pueden tener oportunidades clara en el mercado de Estados Unidos así como de aquellos que tendrán fuertes competidores en el mercados interno (maíz, soya, algodón).</p> |
| <p>Adelantar un estudio para identificar las necesidades estratégicas de riego y drenaje y adelantar la planificación de la construcción de los distritos de riego y drenaje acorde con la vocación de uso del suelo.</p> | <p>El acceso al recurso hídrico es un factor determinante para la competitividad del sector agropecuario: La disponibilidad de recurso hídrico es relativamente baja; en la actualidad del total de tierra regable del país, solo el 15% cuenta con mejoras en riego y drenaje.</p> |
| <p>Diseñar y desarrollar una agenda nacional de investigación para el sector agropecuario para identificar, por región y por cadena productiva, las necesidades de investigación y desarrollo tecnológico que permitan reducir las brechas tecnológicas de los sistemas productivos agropecuarios priorizados.</p> | <p>Los sistemas productivos agropecuarios colombianos se caracterizan por tener estructuras de costos poco flexibles, incluyendo las de comercialización, así como baja productividad a lo largo de todo el proceso de producción y comercialización. Dado que flexibilizar la estructura de costos es un componente que escapa del control del productor el cual es un tomador de precios y esta estructura depende esencialmente de materias importadas, es necesario desarrollar mecanismos específicos que permitan, en un muy corto plazo, incrementar significativamente la productividad, principalmente de aquellos que pueden tener oportunidades clara en el mercado de Estados Unidos así como de aquellos que tendrán fuertes competidores en el mercados interno (maíz, soya, algodón).</p> |
| <p>Mejorar los sistemas de información en el control de aduanas de los productos agropecuarios.</p> | <p>La administración de los contingentes pactados en el TLC requiere de información oportuna y de calidad para garantizar que estos no excedan los límites establecidos. En el caso que esto ocurra, contar con información suficiente para disparar la salvaguardia agropecuaria correspondiente.</p> |
| <p>Realizar el ejercicio con el Ministerio de Transporte de identificar, priorizar y construir las vías terciarias y secundarias críticas para el sector agropecuario, y acelerar su ejecución.</p> | <p>La comercialización de la producción agropecuaria requiere minimizar los costos de transporte y logística.</p> |

Fuente: MADR

Mientras transcurría la negociación del TLC, el equipo negociador MSF, en conjunto con el sector privado, reconoció la importancia de establecer una Agenda interna que permitiera al país atender las necesidades sobre capacidad institucional, armonización de la regulación y mejora del estatus sanitario, todos elementos requeridos para lograr la admisibilidad sanitaria. Con lo cual, la Agenda Interna constituía el 70% del éxito de la negociación y el 30% correspondía a los resultados de la negociación.

Esta conclusión parte del objetivo básico de las MSF que busca proteger la salud y vida de las personas, animales y plantas, y que dado que ningún país está dispuesto a vulnerar este propósito, Colombia requería realizar los ajustes necesarios para equiparar los estándares sanitarios de Estados Unidos.

Para ello, se adoptaron estrategias que partieron de la construcción de matrices de productos para definir los requerimientos de Estados Unidos y la situación en Colombia; con esta brecha definida se establecieron a priori algunas acciones y predicciones de tiempo para ejecutar dichas labores y así surgieron las "sábanas por producto", que sirvieron de guía para el trabajo de la agenda interna sanitaria.

Este análisis de brechas se realizó inicialmente para carne y leche, y posteriormente para algunas frutas y vegetales, dejando ver un panorama en el cual existían rendijas que implicaban un trabajo desde lo institucional y regulatorio, y que incluía acciones concretas de mejoramiento de estatus y de programas de inocuidad por sectores productivos.

El equipo negociador, en alianza con el Departamento Nacional de Planeación, inició un trabajo de identificación del contenido estratégico de la Agenda Interna, dando inicio al desarrollo de documentos CONPES para abordar las necesidades del sistema MSF. Se consolidó la Agenda Interna en un primer documento que aborda los problemas institucionales y otros que afrontan los problemas de estatus sanitario e inocuidad por sectores productivos (cuadro 24).

CUADRO 24
CONPES SANITARIOS 2005 – 2008

| Número | Título |
|--------|--|
| 3375 | Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias. |
| 3376 | Política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche. |
| 3458 | Política nacional de sanidad e inocuidad para la cadena porcícola. |
| 3468 | Política nacional de sanidad e inocuidad para la cadena avícola. |
| 3514 | Política Nacional Fitosanitaria y de Inocuidad para la cadena de frutas y de otros vegetales. |

Fuente: DNP.

El esfuerzo de Agenda Interna, implicó para el Gobierno Nacional más de \$350.000 millones de pesos en fortalecimiento del sistema sanitario y de programas para mejorar el estatus sanitario, constituyendo el ejercicio con mayor desarrollo a la fecha en la materia.

Aun así, para complementar este ejercicio es necesario realizar una evaluación sobre los resultados y las necesidades adicionales que surgieron en la implementación de estas políticas. Como era previsible, los esfuerzos realizados que pretendían poner al día muchos años de atraso en materia sanitaria aún no son suficientes, porque el simple fortalecimiento y consolidación de autoridades sanitarias, por ejemplo, le tomó a Canadá 10 años de trabajo e ingentes recursos adicionales.

Algunos logros y temas estratégicos que persisten para ser abordados dentro de la agenda interna se describen el cuadro 25.

CUADRO 25
AGENDA INTERNA SANITARIA

| Áreas estratégicas para la agenda interna | Avances y logros | Requerimientos adicionales |
|---|---|---|
| Fortalecimiento de la capacidad institucional | <ul style="list-style-type: none"> Definición de competencias INVIMA y ETS Fortalecimiento de INVIMA como autoridad en inocuidad, 365 nuevos funcionarios, 8 oficinas regionales, inspección en primera barrera, fábricas de alimentos y plantas de sacrificio animal Fortalecimiento del ICA Fortalecimiento de los Ministerios de Salud y Protección social y de Ambiente | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las ETS Fortalecer el INVIMA en personal para implementar los sistemas oficiales de inspección Personal para laboratorios INVIMA e ICA Fortalecimiento de los laboratorios oficiales, acreditación de metodologías y establecimiento de redes de laboratorios Sistemas de información |
| Armonización y modernización de la regulación | <ul style="list-style-type: none"> Legislación de carnes y derivados Legislación sobre alimentos de baja acidez y acidificados Legislación General de aditivos alimentarios Legislación sobre rotulado nutricional | <ul style="list-style-type: none"> Planes de residuos y contaminantes químicos Empaques y envases Derivados y productos cárnicos Estándares de identidad de productos Inspección de importaciones Aditivos autorizados Límites máximos de residuos de plaguicidas |
| Mejoramiento de estatus sanitario | <ul style="list-style-type: none"> País libre de fiebre aftosa con vacunación Zonas libres de peste porcina Zonas de baja prevalencia de mosca de la fruta País libre de Influenza Aviar País de riesgo moderado en EEB | <ul style="list-style-type: none"> País libre de EEB País libre de brucelosis y tuberculosis País libre de Peste Porcina Clásica País libre de Newcastle País libre de mosca de la fruta |
| Fortalecimiento del cumplimiento de requisitos de inocuidad | <ul style="list-style-type: none"> Sistemas de inspección en control en primera barrera Sistema de inspección de fábricas de alimentos Sistema de inspección de carnes bajo el decreto 2278 de 1982 | <ul style="list-style-type: none"> Sistema Oficial de Inspección de carnes bajo el Decreto 1500 de 2007 Plan Nacional de residuos y contaminantes químicos para carne bovina, de aves, cerdo, leche, frutas y vegetales, pesca Plan de reducción y control de patógenos Trazabilidad Sistemas de <i>Food Recall</i> Sistemas de vigilancia epidemiológica de ETAS Certificación de Buenas Prácticas de Manufactura y HACCP |
| Consolidación de la admisibilidad sanitaria | <ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento ante OIE de país libre de fiebre aftosa con vacunación Aprobación de exportaciones de carne a Rusia, Venezuela, Egipto, Perú Aprobación de exportaciones de lácteos a México, Chile y Rusia Mantenimiento de autorización de exportaciones de productos de la pesca a la Unión Europea En proceso autorización para exportación a Chile, China, Japón, entre otros | <ul style="list-style-type: none"> Aprobación de exportaciones de carne a Chile, Estados Unidos, China, Hong Kong, países árabes Apertura de mercados para pollo a China y mercados asiáticos Apertura de mercado de Corea para carne de cerdo Apertura de mercado de exportación de frutas a Estados Unidos Fortalecimiento de capacidad de admisibilidad y gestión diplomacia sanitaria por las autoridades sanitarias |

Fuente: INVIMA y estudios propios.

La cooperación técnica hizo parte integral de las negociaciones, proyectos que se complementan en diferentes áreas como la mejora en los sistemas de información del sector agropecuario, diseño de programas de financiamiento sectorial, acceso a la tierra y fortalecimiento de la capacidad de respuesta y control de las autoridades sanitarias nacionales desde la perspectiva exportadora e importadora por igual. Este aspecto es crítico, pues de ello depende en grado superlativo el aprovechamiento real de las oportunidades que brinda el TLC, sin descuidar el control sanitario exigible a los mayores volúmenes de comercio binacional que se derivarán de la entrada en vigor del TLC.

CUADRO 26
PROYECTOS APROBADOS EN LA MESA DE COOPERACIÓN DEL TLC

| Componente | Proyectos aprobados | |
|------------------------|---------------------|---|
| | Número | Descripción |
| Sistema de información | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de sistema de inteligencia de mercados agrícolas • Desarrollo de sistema de estadísticas agropecuarias |
| Financiamiento | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de esquemas de financiación rural • Desarrollo de sistema de coberturas financieras de riesgo para productos agropecuarios |
| Acceso a la tierra | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de estrategias de transición para regiones vulnerables |
| MSF | 10 | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de sistema de información para trámite y seguimiento de solicitudes de aprobación de ingreso al mercado de EEUU de productos de origen agropecuario • Fortalecimiento de las autoridades MSF y del comité nacional MSF • Sistema de inspección y certificación de productos cárnicos • Programa de inspección y certificación de estándares MSF para leche y derivados • Registro de pesticidas para cultivos menores • Metodologías de implementación de buenas prácticas agrícolas (BPA), con énfasis en el buen uso de pesticidas • Establecimiento de zonas de baja prevalencia y <i>System Approach</i> • Desarrollo de programas de análisis de riesgo, registro inspección y certificación de alimentos y materias primas e insumos alimentarios • Estudio de factibilidad para el desarrollo de un centro de tratamiento e inspección sanitario y fitosanitario en la Sabana de Bogotá • Estudio de factibilidad para el desarrollo de un corredor entre el centro de logística y la terminal de carga del proyecto CELTA |

Fuente: MADR.

VII. Conclusiones y recomendaciones

El TLC negociado por Colombia con Estados Unidos entre el 18 de mayo de 2004 y el 27 de febrero de 2006 es el tratado internacional comercial más importante y trascendental de la historia económica y política. El TLC asocia a Colombia con Estados Unidos en un marco de armonía y respeto internacional en la historia del relacionamiento comercial, económico y político que se inició en 1822.

El TLC trae consigo oportunidades y retos de consideración, que es preciso aprovechar y administrar en los años venideros. Pasada las primeras etapas de negociación y aprobación, la implementación expedita, precisa y rigurosa de lo negociado es, o debe ser, la prioridad gubernamental y del sector privado, que con los mil ojos de Argos, debe mantenerse vigilante para garantizar que la implementación no exceda lo negociado, para no repetir la historia del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá, que se tradujo en la práctica en la apertura no acordada del sector agropecuario de México, como resultado de una implementación errónea de lo negociado.

Colombia no puede darse el lujo de abrir de manera gratuita y unilateral el sector agrario a Estados Unidos. La negociación del TLC tiene un aparataje formidable de pesos y contrapesos que deben, por encima de cualquier consideración técnica o política, mantenerse y aplicarse de manera fiel, exacta e incondicional. En otras palabras, de la acertada y escrupulosa implementación de lo acordado en agricultura con Estados Unidos, depende el futuro del campo y sus gentes. No habrá una segunda oportunidad para hacerlo bien. Hay que aprender de la experiencia, que es vasta y profunda en estos campos.

El aprovechamiento del TLC es una tarea conjunta de Gobierno y del sector privado, que permitirá mejorar los niveles de competitividad y construir la infraestructura necesaria para que los objetivos del TLC sean una realidad en materia económica, comercial y de inversión extranjera. La Directiva Presidencial No. 1 de 2012 sienta a tiempo las bases para poner en práctica un ambicioso proyecto para aprovechar el TLC. Con el TLC se acaba uno de los más gravosos inconvenientes que aquejan al sector privado, el cambio continuo de reglas de juego. El TLC es predecible y por tanto, de fácil aunque laboriosa administración.

El TLC genera, por sí mismo, certidumbre legal e institucional, requisitos imprescindibles para el crecimiento de la economía y el empleo rural. Es recomendable entonces definir la Agenda Interna Agropecuaria y Sanitaria, en la línea de lo sugerido en este documento, para luego ponerla en práctica a la brevedad, de suerte que permita dar el salto hacia adelante que requiere la agricultura nacional, hacia la formalización del campo, hacia la generación de productos con valor agregado nacional que compitan en el mercado de Estados Unidos más allá de las exportaciones tradicionales, que son insuficientes en un mundo globalizado y competido.

El fortalecimiento de las autoridades sanitarias y de los procesos de inspección, vigilancia y control sanitario, cimentados en el principio tutelar de integración de “*la granja a la mesa*”, es un elemento central para que los productos de las cadenas cárnicas, láctea, frutas, hortalizas, y en general, de la cadena alimentaria nacional, puedan beneficiarse de las condiciones de acceso comercial negociadas en el TLC.

Para ello, es perentorio:

- Fortalecer la capacidad institucional del INVIMA y del ICA para atender los programas sanitarios y de inocuidad a través de la Agenda Interna.
- Consolidar los laboratorios nacionales de referencia oficiales, especialmente los de INVIMA, para desarrollar los planes nacionales de residuos y contaminantes químicos y los programas de reducción de patógenos, así como los laboratorios de salud animal y sanidad vegetal del ICA para atender los programas de control oficial de enfermedades.
- Desarrollar los sistemas de información, vigilancia epidemiológica y sistemas de atención de emergencias y alertas sanitarias.
- Mejorar el estatus sanitario de los sectores priorizados y obtener el reconocimiento internacional y de autoridades homólogas para la exportación de productos agropecuarios.
- Implementar la regulación de carnes y productos cárnicos para poder avanzar en la consolidación del Sistema Oficial de Inspección.
- Mejorar la capacidad de las autoridades sanitarias, ICA e INVIMA, para adelantar procesos de admisibilidad sanitaria y reconocimiento del estatus sanitario y de equivalencia.
- Lograr la acreditación del INVIMA ante la FDA para desarrollar programas de certificación para exportar a Estados Unidos.
- Adelantar procesos de implementación de BPM, HACCP y trazabilidad para la industria de alimentos, con el fin de mejorar las condiciones de inocuidad y las posibilidades de exportación.
- Diseñar y desarrollar la agenda legislativa sanitaria.
- Fortalecer la capacidad del país para adelantar evaluaciones de riesgo en inocuidad.
- Desarrollar la capacidad del país para establecer límites máximos de residuos de plaguicidas.
- Desarrollar estrategias para proporcionar información sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir las empresas interesadas en exportar a Estados Unidos.
- Diseñar una estrategia para aprovechar la coyuntura de desarrollo e implementación de la FMSA, de suerte que los exportadores puedan cumplir con los nuevos requisitos.

- Establecer una agenda en conjunto con el sector privado para atender los asuntos correspondientes del Comité MSF del TLC Colombia-Estados Unidos.
- Diseñar proyectos de cooperación para ser abordados en el marco de la implementación del TLC Colombia–Estados Unidos, orientados a fortalecer la capacidad de las autoridades sanitarias y el estatus sanitario y de inocuidad.
- Fortalecer la capacidad institucional de las ETS para la inspección en la comercialización de alimentos.

Glosario

Acuerdo MSF de la OMC: El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (“Acuerdo MSF”) entró en vigor junto con el Acuerdo por medio del cual se estableció la Organización Mundial del Comercio el 1° de enero de 1995. Se refiere a la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales.

Ad Valorem: Arancel basado en un porcentaje del valor de la carga.

AMSF: Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

Arancel Base: Derecho de aduana, que se cobra sobre una mercancía cuando ésta se importa o exporta.

Arancel Externo Común (AEC): Arancel adoptado por la Comunidad Andina para sus relaciones comerciales con el resto del mundo.

Arancel Intracuota: Es el arancel que pagará el importador que acceda al contingente arancelario con franquicia.

Arancel Extra cuota: Es el arancel que pagará el importador que acceda al mercado por fuera del contingente arancelario.

ATPA: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas.

ATPDEA: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas de Estados Unidos.

Antidumping: Derecho arancelario adicional introducido para neutralizar el dumping practicado por un país extranjero en el mercado nacional. El GATT y luego la OMC establecieron reglas que rigen la utilización de este mecanismo compensatorio, cuya base son los Artículos 6 y 16 del Acuerdo del General sobre Aranceles y Comercio, GATT por sus siglas en inglés.

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas. Acuerdo propuesto en 1994 durante la reunión de Jefes de Estado del continente realizado en Miami, negociación suspendida indefinidamente desde el año 2002.

Ayudas Internas: Comprende cualquier medida gubernamental distorsionante del comercio, que mantiene los precios domésticos con niveles superiores a los prevalecientes en el mercado internacional, e incluye políticas de apoyo o subsidio doméstico como pago directo a los productores, a los insumos, para reducir los costos de mercadeo y para compensar a los productores por las diferencias entre los precios domésticos e internacionales. Las ayudas internas también pueden ser no distorsionantes, como los fondos gubernamentales dirigidos a la investigación agropecuaria.

Balanza Comercial: Conjunto de transacciones comerciales realizadas por un país con el exterior en un periodo determinado.

BPA: Las Buenas Prácticas Agrícolas, según la FAO, aplican las recomendaciones y los conocimientos disponibles para la sostenibilidad ambiental, económica y social de procesos de producción in situ y de posproducción, que terminan en productos agrícolas alimentarios y no alimentarios seguros y saludables.

BPM: Las Buenas Prácticas de Manufactura están conformadas por un conjunto de normas aplicables a plantas donde se preparan y procesan alimentos. Los contenidos correspondientes también son aplicables al caso de almacenes de alimentos.

CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana y Centro América con Estados Unidos.

CAN: Comunidad Andina, Organismo Regional de cuatro países que tienen un objetivo común alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana. Está constituida actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Canastas de Desgravación: Se denominan así las distintas etapas de desgravación que tendrán los bienes industriales y agrícolas en un acuerdo comercial. En las negociaciones con Estados Unidos, se acordaron esencialmente cuatro canastas: A para productos que serán desgravados inmediatamente. B para productos que serán desgravados en 5 años. C para la desgravación se dará en 10 años. D, para agrícolas, que corresponde a los productos sensibles y que tendrá una desgravación de hasta 19 años.

CATAM: Comando Aéreo de Transporte Militar en Bogotá.

CC: Cambio de Capítulo.

CIPF: Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Cláusula de preferencia: La cláusula de preferencia es una disposición de no discriminación, de trato de Nación Más Favorecida, que se aplica de manera transversal a todos los acuerdos comerciales que incluyan compromisos arancelarios en agricultura suscritos por Colombia a partir del 27 de febrero de 2006, referida exclusivamente al arancel aplicado.

Codex Alimentarius: Comisión del Codex Alimentarius creada en 1963 por la FAO y la OMS para desarrollar normas alimentarias. Los asuntos principales del Codex son la protección de la salud de los consumidores, asegurar prácticas de comercio claras y promocionar la coordinación de todas las normas alimentarias acordadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Contingentes arancelarios: Comprende determinadas cantidades o volúmenes de mercancías, las cuales gozan de acceso preferencial a cierto país. Los contingentes arancelarios hacen parte del acuerdo por el cual se aplica un arancel (que puede ser cero como en el caso del TLC con Estados Unidos) a una determinada cantidad de importaciones y otro arancel denominado arancel extra cuota más elevado para las importaciones que excedan a dicho contingente.

CP: Cambio de partida.

Derechos compensatorios: Gravamen especial establecido en forma provisional o definitiva para contrarrestar cualquier subsidio concedido directa o indirectamente.

Desgravación a Cero: Eliminación de los aranceles al comienzo de la desgravación arancelaria o después de un plazo determinado.

Desgravación lineal: Es el resultado de desgravar o eliminar los aranceles en un plazo determinado, de suerte que la alícuota anual aplicable es el arancel correspondiente dividido por el plazo acordado.

EEB: Encefalopatía Espongiforme Bovina o enfermedad de las vacas locas.

Food recall: Retiro de alimentos.

Empresas Comerciales del Estado: De acuerdo con la OMC, la falta de una definición clara de lo que es una Empresa Comercial del Estado o de lo que es el comercio de Estado ha sido una importante laguna de la historia del artículo XVII del GATT. En general, se refiere de manera laxa a la operación comercial con fines de intervención del mercado de empresas estatales en sectores estratégicos como el de licores o agrícolas.

ETS: Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

Evaluación de riesgos: Proceso basado en conocimientos científicos, el cual consta de las siguientes fases: (i) determinación del peligro, (ii) caracterización del peligro, (iii) evaluación de la exposición, y (iv) caracterización del riesgo.

Fast Track (Vía Rápida): Procedimiento legal y administrativo aplicado en Estados Unidos desde la promulgación de la Ley de Comercio de 1974, mediante el cual el Congreso estadounidense le concede facultades temporales al Presidente para que pueda iniciar acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, evitando la posibilidad de que sufran enmiendas que obstaculicen el proceso de negociación. Los acuerdos comerciales negociados bajo esta disposición gozan de procedimientos expeditos que permiten garantizar su consideración en plazos determinados, los cuales son o no aprobados como fueron originalmente negociados.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FDA: Food and Drug Administration de Estados Unidos.

Franjas de precios: Ver SAFP.

FSIS: Servicio de Inspección de los Alimentos en Estados Unidos para carnes y huevos.

FSMA: Food Safety Modernization Act.

HACCP: Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control.

ICA: Instituto Colombiano Agropecuario de Colombia.

Inocuidad: Es la condición de los alimentos que garantiza que no causarán daño al consumidor cuando se preparen y consuman de acuerdo con el uso al que se destinan.

INVIMA: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos de Colombia.

Licencias de Importación: Según la OMC, las licencias de importación se definen como el procedimiento administrativo que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, por lo general la Aduana, como condición previa para efectuar la importación de mercancías.

NMF: Trato de la nación más favorecida, principio de no discriminación entre los interlocutores comerciales, pilar central de la OMC y de los TLC.

MSF: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Toda medida aplicada: i) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio de un país de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades; ii) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio de un país de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos; iii) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio de un país de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o iv) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio de un país resultantes de la entrada,

radicación o propagación de plagas. Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur, entidad supranacional integrada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (este último país está en proceso de incorporación desde el 2006). El Mercosur cuenta además con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como países asociados.

Modalidades de desgravación: Se refiere a los mecanismos acordados para proceder a la desgravación total o parcial de aranceles, el cual puede realizarse mediante fórmulas generales como en la OMC, o procedimientos específicos como los usados en los TLC que incluyen canastas, plazos de gracia, plazos de desgravación, aranceles base.

Mecanismo de Administración de Contingentes (MAC): El Decreto 430 de 2004 estableció el Mecanismo de Administración de Contingentes Agropecuarios MAC, mediante el cual se autoriza la entrada anual de un contingente determinado de productos agropecuarios, los cuales pueden ser ingresados al país con un arancel más bajo, en la medida que se compre producción nacional, mediante la participación en un procedimiento de subastas administrado por la bolsa Mercantil. El MAC es un sistema de subasta de contingentes, en el que cada comprador ofrece adquirir una parte del contingente y una parte de importaciones. A mayor cantidad de producto nacional comprado, menor arancel de entrada del producto internacional. Mediante este sistema se busca estimular la adquisición de producto nacional, otorgando el beneficio de reducción del arancel de entrada de los productos importados. Con este sistema Colombia da cumplimiento a los compromisos adquiridos como miembro de la OMC, buscando garantizar la libre competencia en materia de comercio internacional.

MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.

MCIT: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

NAFTA: (North American Free Trade Agreement). Acuerdo comercial que abarca Canadá, México y los Estados Unidos, implementado el 1 de enero de 1994, con un período de transición de 15 años.

OMC: Organización Mundial del Comercio creada en el año 1995 como resultado de la finalización de la Ronda Uruguay (1986-1994), el cual se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio internacional entre los países, se resuelven las disputas internacionales y se adelantan las negociaciones multilaterales de comercio.

OIE: Organización Mundial de Sanidad Animal.

Restricciones cuantitativas: Procedimientos administrativos que limitan u obstruyen el comercio de importación y exportación; estas prohibiciones o restricciones pueden ser generales, limitadas, permanentes o temporales, se explican por diversas finalidades: fiscales, protección industrial o comercial, protección de la salud pública, defensa de la propiedad intelectual o artística, etc.

Reo: Reglas de Origen.

Riesgo: Función de la probabilidad de un efecto nocivo para la salud como consecuencia de un peligro en el consumo de alimentos.

Ronda Uruguay: Se refiere a las negociaciones comerciales multilaterales auspiciadas por el GATT iniciadas en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986 y concluidas en Ginebra, Suiza, el 15 de diciembre de 1993, en las cuales se creó la OMC y sentaron de manera definitiva las bases legales del Sistema Multilateral de Comercio a nivel global.

Rulemaking: En derecho administrativo, se refiere al proceso según el cual el poder ejecutivo promulga las regulaciones o reglamentaciones contenidas en las leyes emanadas del poder legislativo.

Plazos de gracia: Periodo de tiempo muerto en el cual no se desgravan los aranceles.

Salvaguardia Especial Agropecuaria (SEA): Medidas excepcionales de protección que utiliza un país para proteger temporalmente o en forma permanente al sector agropecuario más sensible. Su aplicación es de naturaleza automática, sin investigación previa de daño, el cual se presume en la medida que las importaciones superen un nivel determinado.

Salvaguardia General: Medidas excepcionales de protección que utiliza un país para proteger temporalmente a determinadas industrias nacionales que se encuentran dañadas o que se enfrentan a una amenaza de daño grave, debido a un incremento significativo de las mercancías que fluyen al mercado interno en condiciones de competencia leal.

Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP): Mecanismo de estabilización andino de los precios internos a través de la fijación de precios de referencia "piso" y "techo", entre los cuales se desea mantener el costo de importación de un determinado producto. La estabilización se logra aumentando el arancel ad-valorem (general) cuando el precio internacional cae por debajo del nivel piso, y rebajando dicho arancel, hasta cero, cuando dicho precio aumenta por encima del techo.

Subpartidas: Subgrupos en que se dividen las mercancías de una partida, que se identifican por 6 dígitos en la Nomenclatura del Sistema Armonizado.

Trato Nacional: Concepto contenido en el Artículo III del GATT de 1947 y de 1994, por medio del cual las mercancías importadas una vez que pasan por la aduana no deberán ser tratadas de forma menos favorable que los bienes producidos en el país. Tampoco deberán estar sujetas a impuestos internos más elevados, o reglamentaciones técnicas o niveles de control doméstico discriminatorio más exigentes que los aplicados a las mercancías nacionales.

Trazabilidad: Conjunto de procedimientos pre establecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto o lote de productos a lo largo de la cadena de suministros en un momento dado.

TRQ: *Tariff Rate Quotas*. Ver contingente arancelario.

TLC: Tratado de Libre Comercio.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido también como como NAFTA por sus siglas en inglés, *North American Free Trade Agreement*) entre Estados Unidos, Canadá y México.

USTR: *United States Trade Representative*. Oficina adscrita a la Casa Blanca, responsable de las negociaciones de los acuerdos comerciales, incluidos los TLC, de su implementación y cumplimiento.

USAID: El Presidente John F. Kennedy proclamó el *Foreign Assistance Act 1961*, mediante el cual se creó USAID. Desde entonces, USAID ha sido la principal agencia de asistencia internacional de Estados Unidos.

Bibliografía

- Arias, Andrés Felipe. Memorias 2004-2006. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Cano, Carlos Gustavo. Memorias 2002-2003. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL (2005). Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL (1994). Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad.
- CRS Report for Congress. (2011). The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues. Washington D. C.
- CRS Report for Congress. (2008). The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Economic and Political Implications. Washington D. C.
- CRS Report for Congress. (2006). Trade Promotion Authority and Fast Track Negotiating Authority for Trade Agreements. Washington D.C.
- DNP. Bases Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
- Espinosa Fenwarth, Andrés (2012). TLC en la Cumbre. Diario Portafolio.
- ____ (2012), Implementación del TLC con Estados Unidos. Diario Portafolio.
- ____ (2012), Talón de Aquiles del TLC. Diario Portafolio.
- Espinosa Fenwarth, Andrés (2005). Editor. Borrador de Avance para el TLC con Estados Unidos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Espinosa Fenwarth, Andrés (2004-2011). Documentos de Trabajo para el TLC con Estados Unidos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Garay, Luis Jorge. Director. Barberi, Fernando. Coordinador General. Espinosa Fenwarth, Andrés. Editor (2005). La Agricultura Colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bolsa Nacional Agropecuaria S.A.

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Tratado de Libre Comercio Colombia–Estados Unidos. (2006). Tomos 1 y 2.
- Pasculli, Laura. Agudelo, María del Pilar (2004). Importancia de las MSF de la OMC en el marco de los Acuerdos de Libre Comercio y la Situación en Colombia. USAID/Perú. USAID/Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial No. 1 de 2012.
- Ramírez, Andrés Mauricio. (2008). Recopilación Jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia sobre Tratados de Libre Comercio. Fundación Konrad Adenauer.
- United States Food Safety Modernization Act 2011.
- United States Congress. Public Law 107-210-Aug 6, 2002. Title XXI-Trade Promotion Authority. Washington D.C.
- Universidad Externado de Colombia. Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos. Aproximación Académica. (2005).
- Zoellick, Robert. (2002). USTR. Unleashing the Trade Winds. The Economist.

Anexo

Nueva Ley de Inocuidad de Alimentos de EE.UU

La nueva Ley de Inocuidad de Estados Unidos (*Food Safety Modernization Act, FMSA*, por siglas en inglés), es el resultado de un análisis sobre problemáticas de preocupación en Estados Unidos asociadas al impacto de las enfermedades transmitidas por alimentos y los riesgos en salud pública, el proceso de globalización, el desarrollo de la industria con alimentos y tecnologías de mayor complejidad y la demografía cambiante.

Salud pública: En Estados Unidos, las enfermedades transmitidas por alimentos, anualmente afectan cerca de 48 millones de personas al año (1 de cada 6 norteamericanos), de los cuales 128,000 son hospitalizadas, y 3,000 mueren. Estas enfermedades están asociadas a problemas de riesgos microbiológicos, los cuales, de acuerdo con evidencia científica y estudios realizados en Estados Unidos, se refieren a riesgos que pueden ser prevenidos, mitigados y controlados dentro de los sistemas de producción de alimentos

Globalización: Estados Unidos importa el 15% de los alimentos que son consumidos en el país; de éstos, alrededor del 50% son frutas frescas, 20% vegetales y un 80% productos de la pesca. Teniendo en cuenta que son alimentos catalogados de mayor riesgo en salud pública, y considerando el perfil epidemiológico, ameritan especial atención en los procesos de importación.

Suministro complejo de alimentos, alimentos de alta tecnología. La cadena de suministros permite que ingresen alimentos a Estados Unidos de todas las partes del mundo, lo que implica la necesidad de establecer mayores controles, y establecer controles necesarios para mitigar y prevenir los riesgos. Por otro lado, la industria de alimentos permanentemente evoluciona en cuanto a desarrollo de tecnologías de producción y nuevos productos, los cuales requieren ser evaluados para garantizar que no ofrecen riesgos en inocuidad. Es preciso tener en cuenta que los riesgos en alimentos cambian, y que con el tiempo han apareciendo nuevos riesgos y peligros que no existían antes y que requieren ser abordados.

Demografía cambiante. La población susceptible de “riesgo”, o sea de contraer enfermedades transmitidas por alimentos, se ha incrementado en un 30% aproximadamente. Esta población se refiere principalmente a personas de la tercera edad, niños, y mujeres en embarazo y lactantes.

Teniendo en cuenta las necesidades planteadas, el Gobierno de Estados Unidos en coalición con el Congreso, establecieron la FMSA, basada en cuatro ejes estratégicos:

Eje de prevención: La prevención es la base de la nueva Ley de Alimentos, la cual establece, entre otros nuevos requerimientos, que todos los establecimientos deben contar con sistemas de control preventivos, en el cual se deben evaluar sus peligros, establecer las medidas para prevenirlos y las acciones correctivas. Así mismo, establece la definición de estándares para frutas y vegetales frescos, adulteración intencional de alimentos, entre otros.

Eje de inspección, cumplimiento y respuesta: Establece un nuevo sistema de inspección para la FDA, en el cual se definen frecuencias obligatorias de inspección³⁶ para establecimientos dentro y fuera de los Estados Unidos, con esquemas de inspección basados en riesgo. Se fortalece la capacidad de cumplimiento de la FDA, haciendo obligatorio los sistemas de retirada de productos del mercado (*food recall*), la trazabilidad y dándole mandato a la FDA para requerirlos a los establecimientos cuando lo considere necesario por asuntos de inocuidad o riesgo probable. Se amplía el acceso a la documentación y registros de los establecimientos y la facultad para suspender registros de establecimientos o establecer detenciones administrativas, ampliando la capacidad de los laboratorios oficiales de FDA a través de terceros acreditados.

³⁶ En los primeros 5 años desde la promulgación de la FMSA, se deberán inspeccionar todos los establecimientos de EE.UU. y posteriormente para establecimientos de alto riesgo, las inspecciones serán mínimo cada 3 años. En el caso de empresas en el extranjero, en los siguientes 5 años posteriores a la Ley, se deberá el primer año inspeccionar mínimo 600 establecimientos y cada año siguiente el doble del año inmediatamente anterior; el segundo año serán 1.600, el tercero 3.200 y así sucesivamente.

Eje de inocuidad de las importaciones: Constituye el cambio más novedoso que presenta la FMSA, teniendo en cuenta que, antes de la Ley, los alimentos importados solo eran inspeccionados en el punto de ingreso a los Estados Unidos, con lo cual se inspeccionaba el 1% de los alimentos importados. El nuevo enfoque busca garantizar que los importadores garanticen la inocuidad de los productos antes de ingresar a Estados Unidos.

Con la FMSA se refuerza el concepto de trato nacional³⁷, y se establecen requisitos para los importadores, que ahora serán responsables por garantizar que los proveedores en el extranjero cuentan con los controles preventivos requeridos por Estados Unidos. Además, se podrán exigir certificaciones obligatorias para alimentos de alto riesgo³⁸, se establecerá un programa a través de terceros para certificar instalaciones en el exterior³⁹, se adoptará un programa de importadores calificados y cualquier establecimiento que no permita el ingreso de la FDA será incluido en la lista de establecimientos que no podrán exportar sus alimentos a Estados Unidos.

Eje de fortalecimiento de las asociaciones: Con las nuevas disposiciones de la FMSA, la FDA no podrá realizar sus actividades sola; por esto, se fortalecerán sus acciones en las inspecciones realizadas por otras agencias, incrementarán las capacidades institucionales a nivel local, nacional e internacional, se mejorarán la vigilancia de las enfermedades transmitidas por alimentos, se consolidarán las redes de laboratorios, entre otras, que busquen apalancar alianzas con socios estratégicos para ayudar a la FDA en el trabajo que debe desarrollar.

La FMSA estableció la necesidad de adoptar 50 nuevos reglamentos. En el Cuadro adjunto se relacionan los más importantes. Para ello, el Gobierno, estableció una estructura institucional de soporte que permita dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley y definió un seguimiento permanente por parte del Congreso de Estados Unidos.

PRINCIPALES REGLAMENTOS PROPUESTOS EN LA FMSA

| Reglamento | Tiempo de emisión y entrada en vigor |
|--|---|
| Certificación obligatoria de alimentos de alto riesgo | Al momento de promulgación de la ley |
| Retiros de producto del mercado | Al momento de promulgación de la ley |
| Detención administrativa | Regulación Final: 120 días (3 Julio de 2011, aprobado) |
| Regulación final acerca de la enmienda realizada en la subparte I de la parte 1 del título 21, Código Federal de Reglamento | 120 días |
| Suspensión del registro | 180 días |
| Requisitos para el Registro de Plantas pequeñas | 180 días después de la emisión de los reglamentos promulgados bajo la sección 415 (b) (5)[3] |
| Guías de orientación para efectuar el análisis de riesgos y controles preventivos basados en riesgo; dirigidas a pequeñas empresas | 180 días después de la emisión de los reglamentos promulgados bajo el inciso (n) de la sección 418][4] |
| Guía de actualización de los riesgos y controles relativas a los pescados y productos de pesca | 180 días |
| Proyecto de conjunto de directrices teniendo en cuenta la carga de importes de las tasas en los pequeños negocios | 180 días |

(continúa)

³⁷ Los alimentos importados sean tan inocuos como los nacionales, conforme al AMSF de la OMC.

³⁸ No se ha definido “alimento de alto riesgo”, y el tipo certificaciones. Estas cuestiones forman parte del proceso de implementación de la Ley.

³⁹ Los terceros autorizados prioritariamente serán las autoridades homólogas de la FDA en el extranjero.

Principales Reglamentos Propuestos en la FMSA (continuación)

| Reglamento | Tiempo de emisión y entrada en vigor |
|---|---|
| Informe sobre las actividades de la Organización para el sector privado y Gobierno y el Consejo de Coordinación | 180 días |
| Guías de orientación sobre la seguridad de los nuevos ingredientes de la dieta y los métodos apropiados para el establecimiento de la identidad de un nuevo ingrediente dietético | 180 días |
| Informe sobre los avances en la implementación de una respuesta de la red de laboratorios emergencia frente a una alimentaria nacional | 180 días |
| Guías de Orientación para el cumplimiento del Reglamento de requisitos de documentación, para las instalaciones que fabrican, proceso, envasan o almacenan alimentos designados como de alto riesgo | 180 días después de la promulgación del Reglamento de requisitos de documentación, para las instalaciones que fabrican, proceso, envasan o almacenan alimentos designados como de alto riesgo |
| Entrada en vigor de la enmienda efectuada en la sub k , part. 1, título 21 CFR) | 180 días |
| Establecimiento del Programa de Competitivo para proporcionar capacitación en inocuidad de alimentos, educación, divulgación y asistencia técnica a: <ul style="list-style-type: none"> • los propietarios y operadores de las granjas; • los pequeños productores y • los comerciantes mayoristas de frutas y vegetales | 180 días |
| Establecimiento del Grupo de Expertos | 180 días |
| Entrada en vigor de la enmienda realizada en la subparte I de la parte 1 del título 21, Código Federal de Reglamento | 180 días |
| Estrategia para evitar la entrada de alimentos de contrabando | 180 días |
| Programa de verificación de proveedor extranjero | Guía y Reglamento Final 1 año |
| Reglamento sobre la producción y cosecha de frutas y hortalizas, incluidas las categorías específicas y las mezclas de frutas y vegetales | 1 año |
| Documentos de Orientación para el cumplimiento del Reglamento para la protección contra la adulteración intencional de los alimentos | 1 año |
| Estrategia Nacional de Agricultura y Defensa de los Alimentos (Publicación Web) | 1 año y tendrá revisiones periódicas cada 4 años |
| Estudio de costos e implementación del programa de Número Único de Identificación | 1 año |
| Guías voluntarias de orientación sobre el manejo de las alergias alimentarias y anafilaxia en los colegios | 1 año |
| Designación de alimentos como de alto riesgo | 1 año |
| Flexibilidad para los pequeños negocios | Pequeña Empresa: 1 año después de la Emisión del Reglamento |
| El Reglamento de requisitos de documentación para: linstalaciones que fabrican, procesan, envasan o almacenan alimentos designados como de alto riesgo | Micro empresa: 2 años después de la Emisión del Reglamento |

(continúa)

Principales Reglamentos Propuestos en la FMSA (conclusión)

| Reglamento | Tiempo de emisión y entrada en vigor |
|--|--|
| Estudio de las capacidades estatales y locales y las necesidades de mejora en cuanto a capacidad del personal, laboratorios, sistemas de información y otros aspectos que necesiten ser estudiados | 1 año |
| Reglamento programa de verificación de proveedores extranjeros | 1 año |
| Solicitud de Información de Identificación de productos: descripción, número de lote, información de contacto del fabricante, entre otros. (Excepto para frutas y vegetales sin elaborar) | 18 meses |
| Establecimiento de Programa de Importadores Calificados | 18 meses |
| Controles preventivos obligatorios para establecimientos | 18 meses |
| Contaminación intencional | 18 meses |
| Reglamento sobre el Análisis de Riesgos y Controles preventivos basados en riesgo | 18 meses |
| Definición de los términos pequeña y micro empresa | 18 meses |
| Reglamento para la protección contra la adulteración intencional de los alimentos | 18 meses |
| Reglamento transporte Sanitario de Alimentos | 18 meses |
| Normas de acreditación de Auditores Externos | 18 meses |
| Reglamento de Auditores y Auditorías externas | 18 meses |
| Programa de certificación a terceros | 2 años |
| Reglamento sobre la producción y cosecha de frutas y hortalizas, incluidas las categorías específicas y las mezclas de frutas y vegetales | Reglamento Final 1 año después del período de comentarios 2 años después de la expedición de la Ley |
| Guías de Orientación para el cumplimiento del Reglamento sobre la producción y cosecha de frutas y hortalizas, incluidas las categorías específicas y las mezclas de frutas y vegetales | 180 días después de la Emisión del Reglamento sobre la producción y cosecha de frutas y hortalizas, incluidas las categorías específicas y las mezclas de frutas y vegetales. 2 años después de la expedición de la Ley |
| Laboratorios Acreditados para análisis de alimentos | 2 años |
| Consulta Pública de Reglamento para establecer los requisitos de documentación, para las instalaciones que fabrican, proceso, envasan o almacenan alimentos designados como de alto riesgo | 2 años |
| Establecimiento del Sistema para el reconocimiento de los organismos de acreditación de auditores externos | 2 años |

Fuente: Food Safety Modernization Act.

DOCUMENTOS ABIERTOS PARA COMENTARIOS (MARZO DE 2012)

1. Establishment, Maintenance, and Availability of Records: Amendment to Record Availability Requirements
Interim Final Rule
Docket Number: FDA-2002-N-0153, submit comments by May 23, 2012
2. FDA Records Access Authority Under Sections 414 and 704 of the Federal Food, Drug, & Cosmetic Act
Draft Guidance for Industry
Docket Number: FDA-2011-D-0674, submit comments by May 23, 2012
3. Questions and Answers Regarding Establishment and Maintenance of Records By Persons Who Manufacture, Process, Pack, Transport, Distribute, Receive, Hold, or Import Food (Edition 5)
Guidance for Industry
Docket Number: FDA-2011-D-0598, comments can be submitted anytime
4. What You Need to Know About Administrative Detention of Foods
Guidance for Industry
Docket Number: FDA-2011-D-0643, comments can be submitted anytime
5. Implementation of the Fee Provisions of Section 107 of the FDA Food Safety Modernization Act
Guidance for Industry
Docket Number: FDA-2011-D-0721, comments can be submitted anytime
6. Fish and Fishery Products Hazards and Controls Guidance
Guidance for Industry
Docket Number: FDA- 2011-D-0287, comments can be submitted anytime
7. Preventive Controls for Registered Human Food and Animal Food/Feed Facilities.

DOCUMENTOS PARA COMENTARIOS (MARZO DE 2012)

8. Preventive Controls for Registered Human Food and Animal Food/Feed Facilities
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0238
9. Burden of Food and Drug Administration Food Safety Modernization Act Fee Amounts on Small Business
Notice; Request For Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0529
10. Food Safety Modernization Act Domestic and Foreign Facility Reinspections, Recall, and Importer Reinspection User Fee Rates for Fiscal Year 2012
Notice; Request For Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0528, Correction Notice
11. Draft Guidance: New Dietary Ingredient Notifications and Related Issues
Draft Guidance for Industry
Docket Number: FDA-2011-D-0376
12. Criteria Used to Order Administrative Detention of Food for Human or Animal Consumption
Interim Final Rule; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0197
13. Information Required in Prior Notice of Imported Food
Interim Final Rule; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0179
14. FDA Food Safety Modernization Act, Focus on Inspections and Compliance; Public Meeting
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0366
15. Food Safety Modernization Act, Focus on Preventive Controls for Facilities; Public Meeting
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0251

16. FDA Food Safety Modernization Act: Title III-A New Paradigm for Importers; Public Meeting (Section 303. Accreditation of Third-Party Auditors)
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0146
17. FDA Food Safety Modernization Act: Title III-A New Paradigm for Importers; Public Meeting (Section 303. Authority to Require Import Certifications for Food)
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0145
18. FDA Food Safety Modernization Act: Title III-A New Paradigm for Importers; Public Meeting (Section 302. Voluntary Qualified Importer Program)
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0144
19. FDA Food Safety Modernization Act: Title III-A New Paradigm for Importers; Public Meeting (Section 301. Foreign Supplier Verification Program)
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0143
20. Ensuring the Safety of Imported Foods and Animal Feed; Comparability of Food Safety Systems and Import Practices of Foreign Countries; Public Hearing
Notice; Request for Comments
Docket Number: FDA-2011-N-0135



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Estudios y perspectivas****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

25. Visión agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: preparación, negociación, implementación y aprovechamiento. Andrés Espinosa Fenwarth y Laura Pasculli Henaó. (LC/L.3606, LC/BOG/L.25), 2013.
24. Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. Andrés Espinosa Fenwarth, (LC/L.3609, LC/BOG.24), 2013.
23. Metrópolis de Colombia. Aglomeraciones y desarrollo. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña. (LC/L.3610, LC/BOG/L.23), 2013.
22. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09). (LC/L.3321, LC/BOG/L.22), 2011.
21. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña LC/L.3311- P-LC/BOG/L.21), N° de venta: S.11.II.G.29 (US\$10.00), 2010.
20. Desarrollo regional y políticas de promoción del desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos, Alberto Maldonado Copello , (LC/L.3217- P-LC/BOG/L.20), N° de venta: S.09.II.G.37 (US\$10.00), 2010.
19. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006, Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3010 LC/BOG/L.19), N° de venta: S.09.II.G.17 (US\$10.00), 2009.
18. La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas, Oscar Fresneda, (LC/L.2840-P-LC/BOG/L.18), N° de venta: S.07.II.G.163 (US\$10.00), 2007.
17. Las brechas entre el campo y la ciudad en Colombia 1990-2003, y propuestas para reducirlas, Jaime Forero Álvarez y Some Ezpeleta Merchán, (LC/L.2683-P-LC/BOG/L.17), N° de venta: S.07.II.G.34 (US\$10.00), 2007.
16. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, Juan Carlos Ramírez, Horacio Osorio y Rafael Parra-Peña, (LC/ L.2684-P-LC/BOG/L.16), N° de venta: S.07.II.35 (US\$ 10.00), 2007.
15. El mercado laboral y la seguridad en Colombia en los inicios del siglo XXI, Stefano Farné, Eduardo Granados y Carlos Andrés Vergara, (LC/L.2818-P-LC/BOG/L.15), N° de venta: S.06.II.G.142 (US\$ 10.00), 2006.
14. La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?, María Cristina Alzate, (LC/L.2604-P-LC/BOG/L.14), N° de venta: S.06.II.G.130 (US\$ 10.00), 2006.
13. Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004, Jairo Núñez, Juan Carlos Ramírez, Laura Cuesta, (LC/L.2569-P LC/BOG/L.13), N° de venta: S.06.II.G.109 (US\$ 10.00), 2006.
12. Esfuerzos y herencias sociales en la desigualdad de ingresos en Colombia, Jairo Núñez, Juan Carlos Ramírez, Bibiana Taboada, (LC/ L.2569-P-LC/BOG/L.12), N° de venta: S.06.II.G.XX (US\$ 10.00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

| |
|---|
| Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail: |
|---|