

# **La negociación de Colombia sobre agricultura en la negociación del TLC con Estados Unidos**

FELIPE JARAMILLO\*

Para describir la negociación sobre agricultura entre Colombia y los Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) se hará; en primer lugar, una descripción de los principales intereses del país en dicho campo; en segundo lugar, se mencionarán las sensibilidades más importantes tanto en el ámbito de las exportaciones como en el de las importaciones; en tercer lugar, se hará una descripción del texto sobre la agricultura, se comentarán los principales resultados de la negociación y; finalmente, se harán algunos comentarios sobre las medidas de apoyo a la agricultura que se están implementando por parte del Gobierno colombiano.

## **I. INTERESES DEL GRUPO SOBRE AGRICULTURA**

### **I.1. Acceso a los mercados**

La línea general para la negociación sobre el acceso a los mercados, adoptada por el Gobierno de Colombia, fue lo que se llamó el «acceso real». Con este concepto se pretendía lograr para los bienes agrícolas un acceso al mercado norteamericano libre de aranceles y de barreras no arancelarias, ya que son estas últimas las que en la práctica impiden que los productos colombianos lleguen al consumidor de ese país. Esto nos lo ha demostrado la experiencia con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), donde los aranceles de la mayoría de los productos han sido elimi-

---

\* Jefe, por Colombia, del Grupo de Negociación sobre Agricultura, TLC Estados Unidos-Colombia, Ecuador y Perú.  
Correo electrónico: [efejota@cable.net.co](mailto:efejota@cable.net.co)

nados, pero debido a las barreras no arancelarias, tales como medidas sanitarias, contingentes, normas técnicas, etcétera es imposible colocar nuestros productos en ese mercado. El mantenimiento de las ventajas del ATPDEA era un objetivo fundamental en la negociación.

Además, por el lado de nuestras importaciones, se trataba de proteger la producción doméstica sensible frente a las importaciones de los Estados Unidos. Este fue uno de los temas más discutidos durante las negociaciones, ya que desde un principio los Estados Unidos condicionaron la negociación del TLC con los países andinos a la eliminación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFT). Como es bien conocido, este sistema nos ha permitido adaptar los niveles arancelarios a las variaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas, mitigando así, en alguna medida, los efectos causados por las ayudas internas y las subvenciones a la exportación que otorgan los países desarrollados. En ese sentido, se planteó la necesidad de establecer una salvaguardia especial agropecuaria que se activaría de manera automática y actuaría tanto en función de los precios como del volumen de las importaciones. Esta salvaguardia se aplicaría a lo largo de toda la duración del acuerdo.

Es importante anotar que uno de los elementos que introduce mayores distorsiones en los mercados agrícolas y que afecta en gran medida nuestro comercio con los Estados Unidos son las ayudas internas. A pesar de que los países andinos solicitábamos la reducción de dichas ayudas, los Estados Unidos siempre se negaron a tratar este tema en la mesa bilateral, ya que para ellos esta negociación solo se puede dar en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la Ronda de Doha; pues es allí donde están también representados los demás países con mayores niveles de ayudas internas, como los europeos, Canadá o Japón.

## **1.2. Competencia de las exportaciones**

Los elementos que más distorsionan el comercio agrícola son las ayudas a las exportaciones. En general, estas se presentan bajo varias formas: en las subvenciones directas a las exportaciones, en el componente de subsidio en los créditos, seguros y en la garantía de crédito, la ayuda alimentaria y los subsidios a través de empresas comerciales del Estado.

Colombia pretendía que se eliminaran las subvenciones directas a las exportaciones y el componente de subsidio en los créditos, que se asegurara una discipli-

na en la ayuda alimentaria y en los subsidios a través de empresas comerciales del Estado.

### **1.3. Medidas sanitarias y fitosanitarias**

En este campo, Colombia pretendía superar las medidas sanitarias y fitosanitarias que limitan la comercialización de nuestros productos en el mercado estadounidense a través de procedimientos y medios ágiles que conduzcan a su admisibilidad con costos mínimos. También era muy importante la creación de un comité especializado en la materia.

### **1.4. Comité Agropecuario**

Con la creación de un Comité Agropecuario se pretendía realizar el seguimiento de la aplicación del acuerdo y garantizar procedimientos ágiles, eficaces y vinculantes para la solución de diferencias.

## **2. SENSIBILIDADES**

Las sensibilidades en la negociación eran de dos tipos: las sensibilidades de exportación o productos ofensivos, y las sensibilidades de importación.

### **2.1. Productos ofensivos**

Los productos ofensivos eran aquellos para los cuales ya existía un mercado consolidado, bien fuera por las ventajas del ATPDEA o por nuestra ventaja comparativa en el mercado de los Estados Unidos, así como aquellos que gracias a nuevas preferencias tenían posibilidades reales de llegar a ese mercado, una vez que se hubieran eliminado las barreras arancelarias y no arancelarias.

En el primer grupo se encuentran las flores, los cigarrillos y el azúcar y sus derivados. En el segundo, están el tabaco, las frutas y hortalizas, la carne de bovino, los productos lácteos, el etanol, el aceite de palma y las preparaciones alimenticias como pastas y galletería.

### **2.2. Sensibilidades de importación**

En materia de importaciones, los productos importables se catalogaron en tres categorías: los productos hipersensibles, los sensibles y los demás.

### **2.2.1. Productos hipersensibles**

Los productos que fueron catalogados como hipersensibles se seleccionaron teniendo en cuenta el poder de penetración de las exportaciones de los Estados Unidos y la relativa debilidad de la producción colombiana en estos productos, así como la naturaleza de su producción en Colombia.

En este grupo estaban:

- *Cuartos traseros de pollo*. En Colombia, este producto no puede competir con los precios de exportación norteamericanos debido a la forma de fijación de estos por parte de los productores de Estados Unidos, ya que ese país los vende a precio de desechos. Esto último obedece a la falta de consumo local.
- *Arroz*. Este producto goza de importantes subvenciones y ayudas internas en los Estados Unidos. En su producción, Colombia es prácticamente autosuficiente.
- *Maíz*. En el caso de este producto, a pesar de que Colombia importa las dos terceras partes de lo que de él se consume, tiene un gran potencial de producción nacional y los planes de expansión en el cultivo de este producto muestran buenas posibilidades y tienen que ser defendidos.
- *Frijol*. Producto de economía campesina, el cual debido a la debilidad de sus productores requiere protección.

### **2.2.2. Productos sensibles**

Estos productos, aunque tienen debilidades frente a las exportaciones de los Estados Unidos, presentaban mejores posibilidades de defensa que los hipersensibles. En esta categoría se encontraban las oleaginosas, la carne de bovino, la carne de cerdo, los lácteos, el algodón y las glucosas.

Cabe resaltar que productos como la carne de bovino, los lácteos o el algodón también se encuentran entre los productos de exportación, y su sensibilidad se debe a que en ciertos sectores de estas producciones los Estados Unidos son altamente competitivos, especialmente, por las subvenciones y las ayudas internas.

### **2.2.3. Productos no sensibles**

El resto del universo agropecuario se consideró como no sensible ante las importaciones procedentes de los Estados Unidos.

### **3. RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN**

Los resultados de la negociación se comentarán dentro del contexto de la descripción de los textos aprobados sobre la agricultura en el tratado. Estos textos se componen de los artículos sobre agricultura, en el texto del acuerdo, del anexo 2.3 sobre eliminación arancelaria, del anexo 2.18 sobre medidas de salvaguardia agrícola, de las notas generales y de las listas de desgravación arancelaria.

#### **3.1. Texto del acuerdo**

El texto sobre agricultura se encuentra en el literal G del capítulo 2, «Trato nacional y acceso de mercancías al mercado». Es un texto sencillo que comprende ocho artículos.

*Artículo 2.14. Ámbito de aplicación y cobertura.* El capítulo se refiere al comercio agrícola, tal como se define en el artículo 2 del acuerdo sobre la agricultura de la OMC, o sea los productos comprendidos en los capítulos 1 al 24 del sistema armonizado, salvo los comprendidos en su capítulo 3, más algunas subpartidas de otros capítulos, como el algodón.

*Artículo 2.15. Administración e implementación de contingentes.* Los contingentes deberán implementarse y administrarse de acuerdo al artículo XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (1994). Se señalan además, entre otras, normas para asegurar la transparencia en su adjudicación; solo podrán ser administrados por las autoridades gubernamentales; la ayuda alimentaria no se puede incluir dentro de los contingentes y se debe procurar que se utilicen en su integridad.

*Artículo 2.16. Subsidios a la exportación agrícola.* En este artículo, las partes se comprometen a eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas destinados al territorio de la otra parte. Sin embargo, si una de las partes importa mercancías agrícolas subsidiadas desde un tercer país, la parte exportadora puede, después de consultar con la parte importadora, restablecer los subsidios a ese producto.

*Artículo 2.17. Empresas exportadoras del Estado.* Como ninguno de los dos países tiene empresas exportadoras estatales, este artículo va dirigido a realizar acciones conjuntas para que en las negociaciones de la OMC estas empresas trabajen de manera transparente y sin apoyos estatales.

*Artículo 2.18. Medidas de salvaguardia agrícola.* Tal como se había indicado anteriormente, una de las aspiraciones de Colombia en materia de salvaguardias agrícolas era que estas fueran automáticas y se pudieran aplicar bien sea por precios o por cantidades y durante todo el acuerdo. Este artículo reglamenta cómo se podrán aplicar las salvaguardias, pudiéndose hacer de manera automática, solo por aumento en las cantidades y por la duración del período de liberación (hasta que el arancel del producto llegue a cero). En el anexo 2.18, se señalan los productos a los que las dos partes les pueden aplicar salvaguardias, sus aranceles base y el monto de la restitución arancelaria que se aplica y cómo se aplica.

*Artículo 2.19. Mecanismo de compensación del azúcar.* El mecanismo de compensación del azúcar indica la forma en que los Estados Unidos deberán compensar a Colombia, en el caso de que este país no pueda cumplir con el contingente acordado para ese producto.

*Artículo 2.20. Consultas sobre el comercio de pollo.* Dado el interés que tiene Colombia por este producto, especialmente por los cuartos traseros, este artículo dispone la realización de consultas y revisión de la implementación y operación del acuerdo, en lo relacionado con el comercio del pollo, durante el noveno año de su entrada en vigor.

*Artículo 2.21. Comité de Comercio Agrícola.* El Comité de Comercio Agrícola se establece como foro de consultas sobre el desarrollo de la aplicación del acuerdo. Deberá reunirse al menos una vez al año.

### **3.2. Anexo 2.3. Eliminación arancelaria**

Establece las categorías de desgravación que las partes aplicarán a la eliminación de los aranceles, de conformidad con el artículo 2.3.2 del acuerdo, sobre eliminación arancelaria.

### **3.3. Anexo 2.18. Medidas de salvaguardia agrícola**

Contiene las listas de productos para los cuales tanto Colombia como los Estados Unidos pueden aplicar la salvaguardia agrícola prevista en el artículo 2.18 del acuerdo. En estas listas, se enumeran los productos con sus partidas arancelarias, los niveles de activación de la salvaguardia y los aranceles adicionales a la importación que se cobrarían como consecuencia de la aplicación de la salvaguardia. La lista de Colombia comprende seis productos:

**Cuadro 1**  
**Productos agropecuarios de Colombia que pueden aplicar salvaguardia**

| Producto  | Disparador* | Restitución                                      |
|---|-------------|--|
| Arroz<br>(cuatro subpartidas)                                     | 120%        | Año 1-6: 100%<br>Año 7-12: 75%<br>Año 13-18: 50% |
| Cuartos traseros de pollo<br>(dos subpartidas)                    | 130%        | Año 1-6: 100%<br>Año 7-12: 75%<br>Año 13-17: 50% |
| Cuartos traseros sazonados<br>(una subpartida)                    | 130%        | Año 1-4: 100%<br>Año 5-7: 75%<br>Año 8-9: 50%    |
| Aves que han terminado su ciclo reproductivo<br>(dos subpartidas) | 130%        | Año 1-6: 100%<br>Año 7-12: 75%<br>Año 13-17: 50% |
| Carne de bovino<br>(cuatro subpartidas)                           | 140%        | Año 1-3: 100%<br>Año 4-6: 75%<br>Año 7-9: 50%    |
| Frijol<br>(ocho subpartidas)                                      | 130%        | Año 2-3: 100%<br>Año 4-6: 75%<br>Año 7-9: 50%    |

Fuente: elaboración del autor.

Es importante anotar que aunque Colombia no pudo obtener una salvaguardia que, además de ser activada por cantidades, lo fuera por precios y que estuviera vigente durante todo el acuerdo, todos los productos catalogados como hipersensibles, salvo el maíz, tienen salvaguardia, con disparadores relativamente bajos y períodos de duración aceptables. Para el maíz, se juzgó que esta no era operativa pues una salvaguardia activada por cantidades no es operativa cuando el contingente, como el acordado para el maíz, es tan amplio (2 millones de toneladas). La lista de Estados Unidos comprende solo un producto:

**Cuadro 2**  
**Productos agropecuarios de Estados Unidos que pueden aplicar salvaguardia**

| Producto                              | Disparador* | Restitución                                   |
|---------------------------------------|-------------|---|
| Carne de bovino<br>(seis subpartidas) | 140%        | Año 1-4: 100%<br>Año 5-7: 75%<br>Año 8-9: 50% |

\* El porcentaje del disparador se calcula sobre la base del tamaño del contingente de cada producto.

En este anexo también se definen las carnes de bovino de los tipos *prime* y *choice* para las cuales Colombia eliminó sus aranceles.

Fuente: elaboración del autor.

### 3.4. Notas generales

Las notas generales establecen para cada país las relaciones entre su arancel de aduanas y la forma como se aplicará dicho arancel en cada caso específico. Además, indican la forma de desgravación acordada para cada producto, la cual se refleja en la lista de cada parte.

Se incluye un apéndice I, en el que, para cada país, se consignan los productos sujetos a contingentes, su duración y los aranceles extracontingentes.

En el apéndice I de Colombia, se anotan también las condiciones del tratamiento arancelario que deberá observar en la importación de productos agrícolas. Este elemento es muy importante, pues, tal como ya se anotó, la negociación sobre la eliminación de las bandas de precios (SAFP) fue uno de los elementos claves y más difíciles en la negociación.

En efecto, en Colombia, para los productos agrícolas rigen cuatro formas de aplicar los aranceles. Esto dio pie a que la discusión sobre el arancel base para la desgravación arancelaria fuera muy complicada, pues los Estados Unidos solo querían, en un principio, que el arancel base fuera el vigente el día del inicio de las negociaciones, o sea el 18 de mayo de 2004. Las cuatro modalidades de aplicación de los aranceles en Colombia son:

- a) *Arancel para los productos no incluidos en el SAFP.* Para estos productos, que son la mayoría, se aceptó como arancel base el vigente el 18 de mayo de 2004, o sea el correspondiente al arancel externo común de la comunidad andina (AEC).
- b) *Arancel para los productos incluidos en el SAFP.* Para estos productos se acordó aplicar el nivel arancelario resultante del promedio de los aranceles aplicados en virtud del SAFP durante el período 2001-2004. Esto es importante, pues si se hubiera aceptado para estos productos el arancel vigente el 18 de mayo, debido a la aplicación de las bandas de precios, los aranceles de algunos productos sensibles, como el maíz amarillo, eran cero en esa fecha.
- c) *Productos que tienen arancel fijado por decreto.* En algunos casos, Colombia se ha apartado de los niveles del AEC, debido a la necesidad de otorgar una protección adicional a ciertos productos sensibles para la producción nacional. Estos son: carne de bovino, despojos de carne de bovino, arroz y frijol. Para estos productos se acordó, como arancel base, el fijado por los respectivos decretos.



- d) *Aranceles consolidados en la OMC.* Al término de la Ronda Uruguay del GATT, Colombia dentro del proceso de arancelización, pactado en el acuerdo sobre la agricultura, aplicó aranceles a sus productos sensibles en niveles relativamente elevados. En la actualidad, estos aranceles no son los efectivamente aplicados. En el caso de los cuartos traseros de pollo –sazonados o sin sazonar–, se acordó que el arancel base fuera el consolidado en la OMC.

Las notas generales de Colombia contienen además unas disposiciones sobre la forma de aplicar los aranceles en el país:

- a) No se aplicará el SAFF a las mercancías importadas de los Estados Unidos.  
b) No se aplicará a las importaciones de Estados Unidos ningún arancel más elevado que el previsto en la lista de concesiones de Colombia.  
c) Si, en virtud de cualquier acuerdo, Colombia aplica a un tercer país un arancel más bajo que el de su lista de concesiones, ese arancel también será aplicado a los Estados Unidos.  
d) Cualquier ventaja que Colombia otorgue, en virtud de acuerdos comerciales que se suscriban en el futuro, deberá ser extendida a los Estados Unidos. (Cláusula de preferencia).

Los productos objeto de contingentes en los dos países, su monto, el período de duración, su incremento, el arancel base aplicable y su forma de administración, se relacionan también en las notas generales de cada país.

### **3.5. Listas de desgravación arancelaria**

Las listas de desgravación arancelaria comprenden cuatro columnas en las que se anotan la subpartida arancelaria, la descripción del producto, la categoría de desgravación acordada y los productos objeto de salvaguardia.

Es importante anotar que los Estados Unidos consolidan en su lista de concesiones todas las ventajas arancelarias del ATPDEA, lo cual equivale a un arancel cero para 1.197 subpartidas. Esto beneficia a productos tales como algunas carnes y lácteos, productos de la horticultura y hierbas aromáticas, flores, frutas, confites y cigarrillos. El algodón también quedó en desgravación inmediata.

En cuanto a la lista de desgravación de Colombia, quedaron con desgravación inmediata los cortes finos de carne de bovino (*prime* y *choice*), semillas oleaginosas, algodón, algunos productos de la avicultura, trigo, cebada para cerveza y

### Cuadro 3 Contingentes otorgados por Colombia

| Producto  | Monto<br>(ton) | Período<br>años                  | Incre-<br>mento % | Arancel<br>base % | Admin. |
|---|----------------|----------------------------------|-------------------|-------------------|--------|
| Carne de bovino                                   | 2.100          | 10                               | 5%                | 80%               | FCFS*  |
| Despojos de carne de bovino                       | 4.642          | 10                               | 5%                | 80 / 70%          | FCFS   |
| Cuartos traseros<br>sin sazonar<br>sazonados      | 27.040         | 10 de gracia<br>18 y 5 de gracia | 4%                | 164,4% / 70%      | ETC**  |
| Gallinas que han terminado<br>su ciclo productivo | 412            | 15                               | 3%                | 45%               | FCFS   |
| Leche en polvo                                    | 5.500          | 15                               | 10%               | 33%               | FCFS   |
| Yogurt  | 110            | 15                               | 10%               | 33%               | FCFS   |
| Mantequilla                                       | 550            | 15                               | 10%               | 20%               | FCFS   |
| Quesos  | 2.310          | 15                               | 10%               | 20 / 33%          | FCFS   |
| Lácteos procesados                                | 1.100          | 15                               | 10%               | 20%               | FCFS   |
| Helados   | 330            | 10                               | 10%               | 20%               | FCFS   |
| Maíz amarillo                                     | 2.100.000      | 12                               | 5%                | 25%               | FCFS   |
| Maíz blanco                                       | 136.500        | 12                               | 5%                | 20%               | FCFS   |
| Sorgo   | 221.000        | 12                               | 5%                | 25%               | FCFS   |
| Glucosa   | 10.500         | 10                               | 5%                | 28%               | FCFS   |
| Comida para mascotas                              | 8.640          | 8                                | 5%                | 28%               | FCFS   |
| Alimentos balanceados                             | 194.250        | 12                               | 5%                | 25%               | FCFS   |
| Arroz   | 79.000         | 19 y 6 de gracia                 | 4,5%              | 80%               | ETC    |
| Aceite crudo de soya                              | 31.200         | 10                               | 3%                | 24%               | FCFS   |
| Frijol  | 15.750         | 10                               | 3%                | 24%               | FCFS   |

\* FCFS significa, en su sigla inglesa, *First Come First Served* (Primer llegado, primer servido).

\*\* ETC significa, en su sigla inglesa, *Export Trading Company*. Esta es una modalidad que se empleará para administrar los contingentes de cuartos traseros de pollo y de arroz, donde se creará una empresa comercial en la cual participarán, por partes iguales, los productores de los Estados Unidos y los productores colombianos y será la encargada de subastar el monto del contingente. Las utilidades de estas empresas serán divididas en partes iguales entre los socios de los dos países. Dada la sensibilidad de Colombia hacia estos productos, esta modalidad les permite a los productores colombianos tener un mayor control sobre las importaciones y los precios.

Tal como se puede apreciar, para todos los productos sensibles se obtuvieron contingentes, y para los más sensibles, tales como los cuartos traseros y arroz, los contingentes tienen un plazo de duración importante.

**Fuente:** elaboración del autor.

**Cuadro 4**  
**Contingentes otorgados por los Estados Unidos**

| Producto           | Monto (ton) | Período    | Incremento | Admin.                       |
|--------------------|-------------|------------|------------|------------------------------|
| Carne de bovino    | 5.250       | 10 años    | 10%        | FCFS-OMC*                    |
| Leche líquida      | 110         | 10 años    | 10%        | FCFS                         |
| Mantequilla        | 2.200       | 11 años    | 10%        | FCFS                         |
| Quesos             | 5.060       | 15 años    | 10%        | FCFS                         |
| Helados            | 330         | 11 años    | 10%        | FCFS                         |
| Tabaco             | 4.200       | 15 años    | 5%         | FCFS-OMC**                   |
| Azúcar             | 50.000      | Sin límite | 1,5 lineal | Certificados de elegibilidad |
| Lácteos procesados | 2.200       | 15 años    | 10%        | FCFS                         |

\* Las exportaciones de carne de bovino pueden también aprovechar el contingente general que los Estados Unidos tienen en la OMC, contingente que hoy en día está desaprovechado en un monto de aproximadamente 3.000 toneladas.

\*\* En el caso del tabaco, también se mantiene abierto para Colombia el contingente general que tiene los Estados Unidos en la OMC, por 3.000 toneladas, el cual hoy en día solo se aprovecha en un 50%, aproximadamente.

Fuente: elaboración del autor.

otros cereales. Los productos de la porcicultura, muy importantes para los Estados Unidos, quedaron a cinco años, mientras que el jarabe de glucosa se desgravará en nueve años.

#### 4. MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Aunque el tema de las medidas sanitarias y fitosanitarias se negoció con un grupo diferente al de agricultura, es importante anotar los principales resultados en este campo, dada la estrecha relación de estas medidas con el comercio de productos agrícolas.

Se obtuvo el compromiso por parte de los Estados Unidos para que nuestras solicitudes se aborden de manera oportuna y ágil por las agencias sanitarias y fitosanitarias de ese país. También se obtuvo el compromiso para que las evaluaciones técnicas de riesgo (datos y evidencias científicas), realizadas en Colombia, sean utilizadas por las agencias norteamericanas dentro de los procesos para facilitar y agilizar la admisibilidad de nuestra producción agropecuaria. Además, se realizó un compromiso para llevar a cabo un proceso conjunto de cooperación técnica para lograr un acceso real al mercado de los Estados Unidos.

## **5. AGRO INGRESO SEGURO (AIS)**

En vista de que la protección a la agricultura colombiana se ha dado tradicionalmente en la frontera, o sea por medio de los aranceles, y que esta protección quedará sustancialmente disminuida con la aplicación del TLC, el Gobierno colombiano decidió crear un sistema de ayudas internas, compatible con la OMC, que tiene por objetivo fortalecer la competitividad del sector agropecuario y proteger la producción nacional de la exposición a las distorsiones externas. Para financiar este programa el Gobierno nacional destinará hasta 500 mil millones de pesos anuales y este contará con los siguientes instrumentos: *a)* incentivos para la competitividad, *b)* fortalecimiento de los planes de control sanitario, *c)* recursos para el fomento de inversiones en modernización y capitalización rural y *d)* diseño de líneas de crédito blandas para la reconversión. Los beneficiarios de este programa serán principalmente los productores de maíz, sorgo, soya, frijol, trigo, cebada, arroz, y los sectores porcícola y avícola.