

La encrucijada del TLC con Estados Unidos para la agricultura

Algunos comentarios sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país Paz equidad y educación” contempla seis pilares fundamentales, uno de los cuales versa sobre la transformación del campo colombiano. Como se ha venido debatiendo desde hace mucho tiempo ésta es quizá una de las apuestas más importantes y complejas que debe afrontar la sociedad colombiana con el fin de mejorar el grado de desarrollo y alcanzar la paz. No puede olvidarse que la lucha por la tierra es una de las raíces del conflicto del país.

Los objetivos centrales De la política agropecuaria contemplada en el nuevo Plan de Desarrollo se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.
- 2 . Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales. Mejorar de manera rápida y significativa las condiciones de vida de la población rural es el primer
3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.
4. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.
5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.
6. Consolidar el territorio, mejoramiento del hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico) y desarrollo de la economía propia de Pueblos Indígenas y del pueblo Rrom.

El presente documento se refiere al objetivo 4 atrás señalado y particularmente a la estrategia consistente en desarrollar un plan de aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados internacionales¹ con el fin de lograr una utilización eficiente de los acuerdos comerciales a través de la búsqueda de oportunidades reales y de la adecuación de la producción agropecuaria a dichas oportunidades

¹ Conviene señalar que esta estrategia por sí sola no logrará impulsar la competitividad rural hasta un punto tal que las actividades agropecuarias se conviertan en una fuente de riqueza para los productores del campo. Para lograr este último fin resulta indispensable complementar esta estrategia con todas aquellas enunciadas no solo para incrementar la competitividad sino en general para lograr la transformación del campo colombiano.

Sin desconocer la importancia de aprovechar los acuerdos comerciales no sobra reiterar las críticas que se han venido formulando en el sentido de que dichos acuerdos, o al menos el suscrito con los Estados Unidos de América, se negociaron desconociendo las oportunidades reales de exportación de productos del sector agropecuario y, antes por el contrario, exponiendo la producción colombiana a los subsidios estadounidenses al liberarla de manera plena. Ya desde el estudio realizado por Garay *et al.* para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, publicado en 2005, se advertía esta situación cuando se mencionaba que las exportaciones deberían crecer de manera considerable para compensar las pérdidas que podrían presentarse en la avicultura y en ocho cultivos considerados². Una vez terminada la negociación y conocidos los cronogramas de desgravación y los contingentes se precisaron las previsiones. Así, según el estudio de Garay, Barberi y Cardona realizado para Planeta Paz³, las pérdidas netas derivadas del Tratado serían del orden de 357.248 millones de pesos de 2005 a corto plazo, y de 809.112 millones de pesos de 2005 o de 1.335.626 millones de pesos de 2005 a largo plazo, dependiendo del escenario considerado para la industria avícola⁴.

Los resultados en materia agropecuaria y agroindustrial presentados durante los primeros dos años de vigencia del Acuerdo tienden a corroborar las previsiones realizadas. En efecto, en el lapso comprendido entre mayo 19 de 2012 y mayo 19 de 2014 la balanza agropecuaria con los Estados Unidos pasó de registrar un superávit de US\$ 1.799.966 millones a uno de US\$ 1.077.772 millones, la agropecuaria sin café banano y flores de un déficit de US\$ 323.906 millones a uno de US\$1.022.790 millones y la agroindustrial de un déficit de US\$16.475 millones a uno de US\$ 460.552 millones.

Las sub-partidas arancelarias nuevas de exportación durante los dos primeros años de vigencia del tratado que ascendieron a 38 y 24 respectivamente solo alcanzaron la suma de US\$0,8 y US\$2,3 millones respectivamente, mientras que las nuevas sub-partidas arancelarias de importación que ascendieron a 50 y 31 alcanzaron un valor de US\$31,3 y US\$43,6 respectivamente. De esta forma queda claro que los Estados Unidos están aprovechando de mejor manera el tratado suscrito entre los dos países.

Desde la época de la negociación los críticos del Tratado argumentaban que el problema para el ingreso de los productos colombianos al mercado de los Estados Unidos, con muy contadas excepciones, no se encontraba en los aranceles sino en las restricciones sanitarias y fitosanitarias existentes en dicho país para nuestras exportaciones, así como en la falta de oferta colombiana. Así mismo, indicaban que a pesar de las opiniones del gobierno y del sector privado en el sentido de que se había logrado acceso real, la situación era diferente puesto que, de una parte, no había resultado posible incorporar en el Acuerdo compromisos específicos para los Estados Unidos que fueran más allá de los contemplados en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio, y de otra, que el acuerdo obtenido por fuera del texto aunque era de obligatorio cumplimiento no contenía

²Los productos considerados fueron arroz, trigo, maíz, frijol, sorgo, soya, algodón y aceite crudo de palma. Ver Garay *et al.* (2005). LA AGRICULTURA COLOMBIANA FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, BNA, enero 19.

³ Garay, Luis Jorge; Barberi, Fernando y Cardona Iván (2006). La negociación agropecuaria 3en el TLC, Planeta Paz, Torregráfica.

⁴ Ibidem. Pag. 151.

compromisos concretos que redundaran en la solución de los problemas sanitarios y fitosanitarios que enfrentaba Colombia para el acceso de varios de sus productos agropecuarios al mercado estadounidense. En este sentido se consideraba más bien un acuerdo de buena voluntad.

En el plan de desarrollo que se encuentra a consideración del Congreso se plantean las siguientes acciones en el marco de la estrategia que pretende lograr una utilización eficiente de los acuerdos comerciales a través de la búsqueda de oportunidades reales y de la adecuación de la producción agropecuaria a dichas oportunidades se plantea el desarrollo de las siguientes acciones:

- Establecer instrumentos específicos que apoyen el aumento de la producción acorde a la demanda y en condiciones de calidad y cantidad, así como el mejoramiento de la escala para lo cual se plantea apoyar la operación de la banca de inversión proveyendo información pertinente y oportuna y creando las condiciones de seguridad jurídica y dotación infraestructura que apuntan a reducir los riesgos que desincentivan la inversión en el sector.
- Poner en marcha las acciones contempladas en el proyecto de mejoramiento del Sistema Nacional de Control e Inocuidad de Alimentos para el consumo nacional y la exportación bajo un enfoque de riesgo a cargo del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para consolidar y unificar dicho sistema y así apoyar los procesos de exportación de carne bovina y aviar a países priorizados.
- Avanzar en la consolidación del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF), logrando estándares que aseguren la entrada de los productos agropecuarios a diferentes mercados y la protección de la salud pública nacional. Particularmente, es conveniente fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control en programas priorizados, e implementar una estrategia de control y erradicación de la brucelosis bovina y bufalina en zonas definidas de acuerdo con los circuitos pecuarios.
- Estructurar e implementar un mecanismo para incrementar la cobertura y la capacidad operativa y analítica de los sistemas de diagnóstico y gestión del riesgo, con el objetivo de avanzar en la declaración del país como territorio libre y de baja prevalencia de la enfermedad de Newcastle.
- Fortalecer el sistema de vigilancia, control y erradicación de la mosca de la fruta en conglomerados frutícolas, y promover la implementación de los decretos 1500 de 2007 y 2270 de 2012 relacionados con el sistema de inspección de carne y productos cárnicos comestibles.

Todo lo anterior demanda avanzar en el ajuste institucional y la tercerización de algunos servicios orientados a la sanidad e inocuidad en la producción primaria, complementado con el fortalecimiento de esta gestión en el territorio, el mejoramiento del talento humano, de la infraestructura física, de los laboratorios, y de los sistemas de información.

Las acciones contempladas en las Bases del Plan pueden considerarse en principio como apropiadas para lograr la inserción de productos agrícolas y agroindustriales en los mercados externos aunque al respecto es preciso realizar algunos comentarios.

En primer lugar, algunas de las propuestas como la relativa al establecimiento de instrumentos específicos para apoyar el aumento de la producción requerirían mayor especificidad.

En segundo lugar, no parecen claras las razones por las cuales se requiere apoyar la operación de la banca de inversión ni se definen tampoco en qué consistirán dichos apoyos.

En tercer lugar, se hace necesario indicar que el mejoramiento del sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias que busca mejorar el estatus sanitario y fitosanitario de la producción agropecuaria y de alimentos del país, a través del fortalecimiento de la capacidad científica y técnica del Sistema MSF y del desarrollo de la planeación estratégica para la admisibilidad sanitaria de los productos colombianos en los mercados internacionales, era una meta prevista desde el 2007 cuando el Departamento Nacional de Planeación dio a conocer la Visión Colombia II Centenario 2019⁵, teniendo en cuenta que en esa época se consideraba que existía: un débil desarrollo del estatus sanitario de las cadenas agropecuarias y agroalimentarias, una baja cobertura de las acciones sanitarias preventivas, de buenas prácticas agrícolas y de buenas prácticas manufactureras, así como deficiencias en el sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control, un insuficiente desarrollo de la red de laboratorios, de unidades de análisis de riesgo, de la agenda de investigación MSF, de inspección vigilancia y control y vigilancia epidemiológica. De otra parte, se carecía también de un adecuado sistema de información y era evidente la ausencia de planeación estratégica en la adopción de MSF y en la gestión de admisibilidad. Así, entonces, se requiere que se informe en qué medida se cumplieron las metas previstas en estas materias para el 2010 y cuáles son las previstas para el 2018. Es importante incluir estas acciones en el Plan pero más importante aún es llevarlas a cabo. No puede olvidarse que el país no realizó las tareas que se habían identificado en la denominada Agenda Interna en el lapso que transcurrió entre la suscripción del Acuerdo con los Estados Unidos y su entrada en vigencia

En cuarto lugar, es importante indicar que las acciones adoptadas para mejorar los estándares de sanidad y calidad de los productos agropecuarios, no puede ir en detrimento de los pequeños productores y de los campesinos, sino que, por el contrario, deben adoptarse estrategias que les permitan de manera gradual el mejoramiento de la producción. Para estos fines será preciso estudiar la posibilidad de restablecer las Unidades Municipales de Asistencia Técnica -UMATAS-, establecer programas específicos de asistencia técnica subsidiada para implementar, entre otros, las buenas prácticas agrícolas, incrementar el incentivo a la asistencia técnica y fijar un horizonte de tiempo para que este segmento de la población rural del país pueda adecuarse a los estándares internacionales.

Como bien se menciona, la institucionalidad juega un papel importante para el logro de los objetivos planteados. Así, en quinto lugar y más allá de la importancia de fortalecer institucionalmente al ICA y al INVIMA, no pueden seguirse presentando actitudes como las que se desprenden de la respuesta que dio el Instituto Colombiano Agropecuario(ICA) a OXFAM en junio de 2013 que contiene, entre otros, los siguientes apartes:

⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y DNP (2007). 2019 VISIÓN COLOMBIA II CENTENARIO, APROVECHAR LAS POTENCIALIDADES DEL CAMPO. Propuesta para discusión. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.

- Cuando se pregunta al Ministerio cuáles de las solicitudes de productos presentadas para el ingreso de productos a los mercados de los Estados Unidos y de Colombia han sido admitidas, el Ica responde que Oxfam debe remitirse a la lista de productos priorizados con motivo del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias realizado en noviembre 12 del 2012. Esta respuesta si se acepta literalmente implicaría que ya se concedió admisibilidad en los dos países para los productos priorizados en la reunión de dicho Comité. Si ello es así, el gobierno debería haber dado a conocer a la opinión pública a partir de qué fecha se garantiza la admisión de cada producto a cada uno de los países. En todo caso, dados los tiempos promedio que normalmente emplean los Estados Unidos para admitir el ingreso de productos a su mercado, la respuesta del ICA no deja de generar algunas dudas.
- A la solicitud de OXFAM de relacionar las normas sanitarias y fitosanitarias adoptadas después de la suscripción del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, se limitó a afirmar que el país cumple con las normas existentes en la normatividad andina y en el Acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC. La respuesta del ICA no responde la pregunta. A manera de ejemplo, el ICA no incluyó la resolución 970 de 2010 por medio de la cual se establecieron los requisitos para la producción, acondicionamiento, importación exportación, almacenamiento comercialización y/o uso de semillas en el país, su control y se dictaron otras disposiciones. Tampoco el ICA presentó información sobre las normas sanitarias y fitosanitarias adoptadas por Estados Unidos con posterioridad a la suscripción del Acuerdo. En este sentido, se piensa que esta información debería estarse suministrando permanentemente al público si se quieren aprovechar los acuerdos suscritos. Así mismo, no se comparte la posición de esta institución en el sentido de que al gobierno colombiano no le compete estar al tanto de la normativa sanitaria que vayan expidiendo nuestros socios comerciales, más aún conociendo que este tipo de medidas se utilizan con frecuencia como restricciones al comercio.
- Adicionalmente, se considera que el ICA sí debería conocer si ha sido necesario impedir el ingreso al país de productos clasificados en los capítulos 1 a 24 del arancel originarios de los Estados Unidos en el periodo comprendido entre el 24 de mayo de 2012 y el 31 de marzo de 2013 por incumplimiento de normas de tipo sanitario, fitosanitario o de calidad.

Finalmente, conviene expresar la importancia de canalizar una proporción más sustantiva de los recursos de los fondos parafiscales de fomento hacia la financiación de programas de investigación, sanidad y transferencia de tecnología.