

**Influencia del Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos, Sobre la  
Política Agraria Colombiana (Sector Arrocero)**

Tesis para optar el título de Magister en Ciencia Política

Autora: Gina Viviana Hernández Molano

Directora: Dra. Juliana Peixoto

Codirectora: Dra. Mercedes Botto

Instituto De Altos Estudios Sociales- IDAES

Universidad Nacional de San Martín

Buenos Aires - Agosto 2017

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer primero a Dios por ser el guía de mis proyectos, permitiéndome culminar con éxito esta meta académica; a mi familia a quienes dedico esta tesis, por su apoyo constante, acompañándome desde la distancia, siendo el motor y principal motivación de este sueño; a mi directora Juliana Peixoto y codirectora Mercedes Botto, por su tiempo, paciencia y dedicación, brindándome cada uno de sus conocimientos, los cuales me han enriquecido profesionalmente; a mis amigos, especialmente a Katherine por estar siempre dispuesta para ayudarme y escucharme, a Jonathan por su valioso aporte para la culminación de este trabajo y por ser quien me ha acompañado desde el primer momento en el que decidí iniciar este ciclo académico.

## ÍNDICE

	pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO</b> .....	3
<b>1.1 Conceptos</b>	
1.1.1 Globalización.....	3
1.1.2 Liberalización Competitiva.....	6
1.1.3 Negociaciones asimétricas.....	11
<b>1.2 Especificaciones metodológicas</b> .....	15
<b>CAPÍTULO 2. LAS MOTIVACION DE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA PARA LA FIRMA DEL TLC</b> .....	17
<b>2.1 Estado Unidos</b> .....	17
2.1.1 El ALCA.....	17
2.1.2 Inversión extranjera y seguridad nacional.....	27
<b>2.2 Colombia</b> .....	29
2.2.1 Globalización e inversión extranjera.....	29
2.2.2 Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y erradicación de la droga(ATPDEA)36	
<b>2.3 Reflexiones finales del Capítulo 2</b> .....	39
<b>CAPÍTULO 3. CONTENIDO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EE.UU-COLOMBIA Y OTROS TLC EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS</b> .....	41
<b>3.1 Contenido del Acuerdo</b> .....	42
3.1.1 Aspectos institucionales.....	43
3.1.2. Excepciones y disposiciones finales.....	46
3.1.3 Acceso a mercados.....	46
A. Eliminación arancelaria.....	48
B. Medidas no arancelarias.....	50
C. Profundización a la agricultura.....	50
D. Textiles y vestidos.....	52
E. Reglas de origen y procedimientos de origen.....	53
F. Procedimiento aduanero y facilitación del comercio.....	54
G. Medidas sanitarias y fitosanitarias.....	54
H. Obstáculo técnico al comercio.....	55
I. Defensa comercial.....	55
3.1.4 Contratación pública.....	56
3.1.5 Inversión.....	58
3.1.6 Servicios.....	59
3.1.7 Política de competencia, monopolios designados y empresas del estado.....	60
3.1.7.1 Comercio electrónico .....	61
3.1.7.2 Derechos de propiedad intelectual.....	62
3.1.7.3 Asuntos laborales.....	65
3.1.7.4 Medio ambiente .....	66
<b>3.2 Estados Unidos y los TLC con países latinoamericanos – en perspectiva comparada</b> .....	67
3.2.1 Tratado de Libre Comercio México – Estados Unidos.....	68
3.2.2 Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos.....	71
3.2.3 Tratado de Libre Comercio Perú– Estados Unidos.....	73

<b>3.3 Reflexiones finales del Capítulo 3</b> .....	77
<b>CAPITULO 4 IMPACTO DEL TLC COLOMBIA – ESTADOS UNIDOS SOBRE LA POLITICA AGRARIA COLOMBIANA (SECTOR ARROCERO)</b> .....	79
<b>4.1 Antecedentes: política agraria colombiana durante el siglo XX</b> .....	80
4.1.1 Modificación de la política agraria colombiana.....	82
4.1.2 Presentación de la política pública Agro Ingreso Seguro (AIS).....	83
4.1.3 Actores y roles.....	87
4.1.4 Gestión .....	88
4.1.5 Dificultades.....	89
<b>4.2 Marco legislativo</b> .....	90
4.2.1 ley 1518.....	90
4.2.2 Resolución 970.....	93
<b>4.3. Efectos del TLC sobre la política agrícola colombiana</b> .....	96
4.3.1 Política agraria colombiana 1990 – 2014.....	97
4.3.2 Repercusiones de la política agraria sobre el sector arrocero colombiano.....	102
4.3.2.1 Caracterización del sector.....	103
4.3.2.2 Relevancia de la producción arrocera en Colombia.....	106
4.3.2.3 Crisis del sector arrocero colombiano.....	108
<b>4.4 Reflexiones finales del Capítulo 4</b> .....	113
<b>CONCLUSIONES</b> .....	116
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	120

## ACRONIMOS Y SIGLAS

ACA: Acuerdo de Cooperación Ambiental  
AES: Apoyos Económicos Sectoriales  
AIS: Agro Ingreso Seguro  
ALCA: Área de Libre Comercio para las Américas  
ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia  
APC: Apoyos Para la Competitividad  
APS: Apoyos Económicos Sectoriales  
ATPA: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas  
ATPDEA: Ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga  
BIT: Acuerdos Bilaterales de Inversión  
BRIC: Brasil, Rusia, India y China  
CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos de América.  
CAN: Comunidad Andina  
CCA: Comisión del Codex Alimentarius  
CFIUS: Comité de Inversión Extranjera en los Estados Unidos  
CIF: Certificado de incentivo forestal  
CIPF: Oficina Internacional de Protección Fitosanitaria  
CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
CNRR: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación  
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
DRI: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural  
DTF: Depósito a término fijo  
EAM: Encuesta Anual Manufacturera  
EE.UU: Estados Unidos de América  
FAO: Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación  
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia  
FEDEARROZ: Federación Nacional de Arroceros  
FEDEGAN: Federación Nacional De Ganaderos  
FENAVI: Federación Nacional de Avicultores  
FINAGRO: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario  
FINCAR: Fondo de Inversiones de Capital de Riego  
FINSA: ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional  
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio  
IAT: Incentivo a la Asistencia Técnica  
ICA: Instituto Colombiano Agropecuario  
ICR: Incentivo a la Capitalización Rural  
IDEMA: Instituto de Mercadeo Agropecuario  
IED: Inversión Extranjera Directa  
IGAC: Instituto geográfico Agustín Codazzi  
INAT: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras  
INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural  
INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria  
INPA: Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura  
LEC: Línea especial de crédito  
MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MSF: Medidas sanitarias y fitosanitarias  
NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del norte

NMF: Nación más favorecida  
OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico  
OIE: Oficina Internacional de Epizootias  
OIT: Organización internacional del trabajo  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
OSAN: Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
PAN: Plan de Alimentación y Nutrición  
PIB: Producto Interno Bruto  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PYMES: Pequeña y Mediana Empresa  
SINIGAN: Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino  
TLC: Tratado de Libre Comercio  
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del norte  
TPA: Autoridad de promoción comercial  
UPA: Unidades productoras de arroz  
UPOV: Unión Internacional para la para la Protección de las Obtenciones Vegetales  
USTR: Oficina del representante de comercio de los EE.UU  
ZLC: Zona de Libre Comercio

## INTRODUCCIÓN

Las actuales interacciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo se relacionan con los cambios en el sistema internacional con influencia de la lógica globalizadora, que ha llevado a la apertura de los mercados y a la necesidad de las naciones de incluirse en la competencia comercial.

Esta nueva lógica impulsa a los países como la República de Colombia a consolidar una economía de mercado para su condición de país en vía de desarrollo, estrechando sus vínculos comerciales con otras naciones y atraer Inversión Extranjera Directa (IED). En este contexto el país manifiesta un especial interés por empalmar una relación comercial con Estados Unidos mediante la firma del tratado de libre comercio (TLC), sin la atención necesaria a sus características, en cuanto a su economía inmadura, desposeída de la industria necesaria para poder abrir sus mercados y enfrentarlos con los de la potencia mundial. El resultado ha sido un acuerdo asimétrico, con varios efectos y riesgos para Colombia. En un tratado de libre comercio, especialmente los firmados con Estados Unidos, existe una serie de variables que requieren ser analizadas para evitar que atenten contra el desarrollo del país. Como ejemplo de ello están los distintos rubros que componen el sector agrícola, los cuales podrían llegar a verse impactados por las consecuencias del TLC.

Así, si bien el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia significó para esta última una serie de posibilidades para su crecimiento y desarrollo también supone una serie de amenazas y aspectos que posiblemente el país no se encontraba con la capacidad de afrontar, especialmente en el sector agrícola, por ser uno de los sectores más sensibles de la economía colombiana.

No obstante, recordemos que en Colombia el sector rural y las actividades agrícolas tienen una importancia fundamental para el país, el campo es habitado por 12 millones de ciudadanos, representando el 27% de la población total del país.

“Según la Encuesta Nacional de Hogares (septiembre 2000), del total de 16 millones de personas ocupadas en el país. 3.7 millones fueron aportadas por el sector agropecuario, equivalente al 23%. Fue el segundo generador de empleo después del sector de servicios comunales, sociales y personales – que aportó el 27% del

empleo- y es casi el doble del empleo generado en el sector industrial (13%).” (Luis Garay, 2005, p.29)

En el año 2002, la agricultura genero el 14% del PIB, porcentaje también generado por la industria manufacturera. Dentro del sector agropecuario, los animales y productos derivados de los mismos aportaron el 37.5%, el café el 12.5%, la silvicultura, caza y pesca el 41% y los demás productos agrícolas el 46%.

El sector agrario representa un notable generador de divisas para el país. Por ejemplo, en el año 2002 la balanza comercial agropecuaria registro un superávit de US\$1.203 millones, abarcando el 25% de las exportaciones totales y demandando el 14% de las importaciones.

Desafortunadamente, el campo colombiano tiene que lidiar con dos problemáticas que le impiden tener un crecimiento constante: la pobreza y los cultivos ilícitos. Los peores índices de pobreza en Colombia se registran en el sector rural, donde más del 80% de la población viven bajo condiciones precarias, el 43% son categorizados en pobreza extrema (sin garantía de servicios básicos) y los índices de desnutrición infantil alcanzan el 19%.

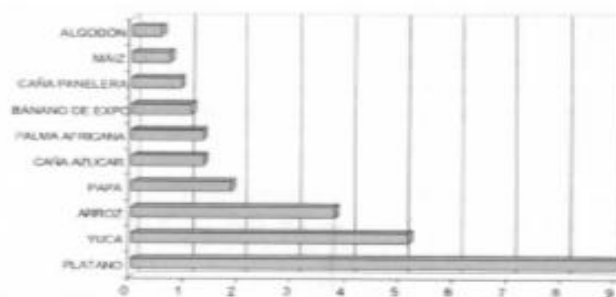
Además de esto, Colombia es el mayor productor mundial de hoja de coca, por ejemplo en el año 2001 se registraron 144,07 hectáreas dedicadas a estos cultivos, al igual que se considero como el primer productor de amapola en el continente americano.

“De acuerdo con estimaciones del DANE, los cultivos ilícitos representan el 6.2% del PIB agropecuario y el 0.9% del PIB total, la mitad del generado por el café. La expansión de la agricultura ilegal está estrechamente relacionada con la expansión del conflicto armado y también con la "quiebra" de la agricultura legal, como lo demuestra la reciente aparición de cultivos ilícitos en la zona cafetera. (Luis Garay, 2005, p.30)

Sin lugar a dudas, los cultivos legales que se revisten de mayor importancia para los departamentos colombianos son: el café, plátano, yuca, arroz, papa, caña de azúcar, palma africana, banano, caña panelera, maíz y algodón.



**Figura 1. Importancia de los distintos cultivos en la agricultura departamental**



Fuente: (Luis Garay, 2005, p.34)

Sin embargo por ser objeto de la presente investigación abordaremos específicamente el sector arrocero el cual figura como uno de los más representativos dentro del agro colombiano.

Es importante resaltar que Colombia, por la extensión y fertilidad de sus planicies, el clima, riqueza hidrográfica, facilidades de riego... se constituye en una nación con significativas posibilidades para consolidarse como uno de los mayores productores de arroz del continente americano. Una de sus mayores ventajas es que el cultivo de este cereal puede darse en todas partes y de manera continua durante todo el año, donde la irrigación puede hacerse mediante el desvío de cursos permanentes de agua, existiendo la posibilidad que los terrenos produzcan dos cosechas anuales.

Lo cual le ha permitido a este subsector de la agricultura consolidarse como uno de las actividades más productivas, siendo el tercer producto agrícola en extensión y contando con diversos sistemas de producción dependiendo de la región en la cual es cultivado. (Fedearroz, 1981).

Por lo tanto, en esta tesis se analizan los efectos de este acuerdo, sobre la política agraria colombiana, haciendo un especial énfasis en el sector arrocero. Las preguntas que acompañan el análisis son las siguientes: ¿Qué actores estuvieron involucrados en la negociación y cuáles han sido sus roles?; ¿Cuáles han sido las condiciones y las concesiones establecidas?; ¿Por qué luego de la negociación se creó una nueva política pública agraria en Colombia?; ¿Qué finalidad tenía dicha política pública?; ¿A quién se encontraba dirigida?; ¿Qué tipo de recursos proveyó el Estado? y ¿Cuáles eran los resultados esperados y/o no requeridos?.

## CONFLICTO ARMADO

Para 1990 Colombia parecía impotente ante el conflicto interno que experimentaba, su población se encontraba cada vez más controlada por los grupos armados al margen de la ley y la fuerza militar no disponía de condiciones adecuadas para hacerles frente. Razón por la cual surge el plan Colombia, también conocido como el plan para la paz y el fortalecimiento del estado, fue constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos en 1999 durante la administración del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el presidente estadounidense Bill Clinton, su objetivo específico consistía en generar una revitalización social y económica para terminar con el conflicto armado en Colombia.

No obstante este plan se continuó e intensificó durante los dos periodos presidenciales del mandatario colombiano Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), quien concentró sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad militar del estado. Por lo que aprobó la ayuda financiera y técnica de Estados Unidos, la cual correspondía a cerca de USD \$9000 millones en 10 años, dando paso a la configuración de una guerra contrainsurgente, siendo justificada por la lucha contra las drogas y luego del atentado a las torres gemelas, como parte de la guerra global contra el terrorismo.

Dentro de los logros alcanzados para el año 2010, se encuentra el debilitamiento de las guerrillas, especialmente las FARC (fuerzas armadas revolucionarias de Colombia), efecto provocado por la ofensiva contrainsurgente que abrió puertas para un posible acuerdo de paz y la solución definitiva para el conflicto armado. Por lo que las condiciones de seguridad del país latinoamericano eran mejores que las de una década atrás.

Sin embargo, los resultados del plan Colombia se encontraban contrastados, por un lado se mostraban logros alcanzados en materia de seguridad y fortalecimiento institucional a través de la política de seguridad democrática, en el que las estadísticas oficiales reflejaban disminución en secuestros, atentados a la infraestructura energética, homicidios, toma de pueblos...Por otra parte algunos de los objetivos que habían sido planteados para finalizar con el narcotráfico, superar la desigualdad y asegurar el respeto por los derechos humanos se encontraban aún pendientes, especialmente los cultivos de coca no presentaban una disminución significativa desde el año 2008 y el cual hasta el momento no ha logrado erradicarse.

Es importante reconocer que el proceso de negociación del TLC con Estados Unidos y el recibir la condicionalidad de la ayuda norteamericana, hizo que el cuerpo militar colombiano se esforzara por cumplir con los estándares establecidos por el gobierno estadounidense, por lo que se presentaron innumerables casos de abuso y violación a los derechos humanos; el más grave correspondió a los llamados “ falsos positivos”, en el que jóvenes civiles de las clases sociales más vulnerables fueron asesinados y luego mostrados como guerrilleros, por la ansiedad de militares que querían mostrar resultados y recibir reconocimientos por parte de sus superiores.

La firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, que culminó en el año 2006, se presentó como parte del respaldo norteamericano a la estrategia de pacificación del gobierno colombiano; considerando que el acuerdo brindaría estabilidad a las relaciones comerciales entre ambos países, dando apertura a un mercado que le permitiría a Colombia continuar y afianzar su desarrollo económico.

Sin embargo, durante cinco años el tratado no fue ratificado por el congreso de Estados Unidos pese a la oposición existente por parte de un grupo de congresistas demócratas que veían en Colombia ciertas cuestiones sin resolver, como la violación a los derechos humanos, la persecución sindical y el inexistente respeto a las regulaciones laborales. Pero considerando el impacto sobre la economía en su conjunto, el balance de la estrategia de pacificación daba un resultado positivo, el cual para el año 2002 le permitía a Colombia recuperar la denominada “confianza inversionista”.

En contra parte al auge económico colombiano, se encontraba la desigualdad que se había proliferado en el país, situándola como la sexta nación del mundo con peor distribución de los ingresos. En el ámbito político, la democracia tambaleaba como lo evidenciaba la búsqueda de un tercer mandato por parte del presidente Álvaro Uribe, contradiciendo lo establecido por la constitución, además de los numerosos procesos de investigación a políticos cercanos al gobierno y al mismo presidente por posibles vínculos con grupos paramilitares.

Aunque en general se mantenía a los grupos al margen de la ley controlados sin permitirles algún tipo de interferencia en el proceso de negociación del TLC, el panorama del país latinoamericano preocupaba a EEUU.

En ese ambiente contradictorio de éxitos y fracasos, la llegada al gobierno colombiano de Juan Manuel Santos, presidente electo en agosto del 2010, parecía darle un nuevo aire a la relación bilateral, planteando un rumbo más equilibrado, que se proponía a encontrar la solución definitiva a la guerra en Colombia y afianzar la relación con Norteamérica colocando en marcha el Tratado de Libre Comercio, por lo que planteo su “Política de Prosperidad Democrática”, que se consolidaría como la fase siguiente a la estrategia de pacificación, estableciendo las condiciones para terminar con el conflicto armado interno a través de:

- 1) inicio de negociaciones de paz con las guerrillas
- 2) implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras, como solución al problema de desappropriación y desplazamiento forzado.
- 3) Afianzamiento de la seguridad territorial por medio de la Política de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

El gobierno del mandatario Juan Manuel Santos se propuso profundizar el modelo económico abierto adoptado por Colombia en los años 90; por lo que impulso las denominadas “locomotoras de la prosperidad” que se traducen en Tratados de Libre Comercio, atracción a la inversión extranjera, explotación de los recursos energéticos y minerales, desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones para facilitar la integración de la economía nacional a los mercados internacionales.

La actitud del nuevo presidente colombiano, procuraba diversificar las relaciones del país con el resto del mundo, manteniendo al mismo tiempo una relación fluida y cooperativa con EE.UU para así poder seguir contando con el respaldo militar, económico y político que había recibido su nación por medio del Plan Colombia. Además de dicha continuidad busco ampliar la agenda bilateral, incluyendo temas como el postconflicto y el desarrollo económico, con el fin de establecer una relación más duradera y equilibrada.

Al no concentrar toda su atención en Estados Unidos y en asuntos de seguridad, la política exterior se pudo enfocar también en mejorar sus relaciones con los países vecinos, y prestar atención sobre asuntos de la región. Igualmente, los esfuerzos diplomáticos se orientaron a la conquista de inversionistas extranjeros y la apertura de mercados con otras naciones.

Bajo este ambiente se llevo a cabo el primer encuentro entre el presidente de Estados Unidos Barack Obama y el presidente Colombiano Juan Manuel Santos en septiembre del año 2010, durante el marco de la asamblea de la ONU (Organización de Naciones Unidas); allí los mandatarios acordaron elaborar una agenda bilateral que ampliara la relación, incluyendo temas como el desarrollo social, crecimiento económico, medio ambiente, derechos humanos, energía y educación.

Por lo tanto durante la administración de Santos, se profundizo en el tema de relaciones bilaterales, intensificación de la seguridad, Tratados de Libre Comercio y derechos humanos, por lo que a tan solo un año de su designación como presidente el 12 de octubre del 2011 el congreso norteamericano aprobó el acuerdo de libre comercio con Colombia, entrando en vigencia para el año 2012, año para el cual también iniciaron los diálogos entre el gobierno Latinoamericano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, para lograr el acuerdo de paz.

Es necesario resaltar que ante la escasa bibliografía acerca de la situación post-acuerdo, debido a la reciente implementación del mismo, la presente tesis busca generar nuevos aportes que amplíen la visión que se ha construido acerca de los efectos provocados por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Específicamente se busca contribuir a la comprensión de la influencia que tuvo esta negociación en la política agraria colombiana, ya que se presenta un mínimo de estudios sobre las transformaciones políticas que tuvo que hacer el sector agrícola para poder firmar el acuerdo, resultando importante hacer un énfasis en el sector arrocero pese a su relevancia por la cantidad de áreas cultivadas, volumen de producción, generación de empleo, su importancia en la canasta familiar básica, diferencias de precios con el arroz estadounidense y por ende los riesgos que significaba la firma del TLC para el arroz colombiano. Dicho rubro es seleccionado como objeto de estudio aunque es importante enfatizar el mismo es tomado como punto de referencia para ejemplificar el impacto del acuerdo de libre comercio sobre el agro colombiano, ya que este desde un principio se visualizaba como uno de los rubros con mayor posibilidad de riesgo, aunque por amplitud del tema se espera el mismo sea abordado en futuras investigaciones

La hipótesis con la que trabajamos en esta investigación se enmarca en la discusión sobre las negociaciones asimétricas entre países desarrollados y países en desarrollo. En ese sentido, se afirma que ante la firma del TLC con los EE.UU., el gobierno de Colombia ha transformado su política agrícola tradicional, incorporando nuevos elementos e instrumentos que le permitieran al sector arrocero prepararse para su internacionalización a las nuevas reglas de la economía global y poder obtener beneficios del acuerdo suscrito. De todos modos la negociación asimétrica y el diseño acelerado de dicha política propició que no se tomaran las medidas necesarias para asegurar una adaptación segura y exitosa de la producción arrocera, lo cual desató una profunda crisis en el sector.

El trabajo se divide en cuatro Capítulos. En el primero se definen los principales conceptos que guían la investigación: globalización, liberalización competitiva y negociaciones asimétricas, con el fin de brindar al lector una visión sobre la linealidad del texto y se establece la metodología implementada. En el segundo capítulo se presentan las distintas condiciones que motivaron a ambos países a negociar un tratado con condiciones asimétricas por las diferencias económicas, industriales, sociales y demás, que tienen ambas naciones. El tercer capítulo expone cada una de las mesas de negociación y la normatividad llevada a cabo en el momento de constituir el tratado, distinguiendo los diversos intereses de cada uno de los países en cuestión, además de presentar un marco internacional, en el que se exhiben algunas negociaciones de Estados Unidos con países latinoamericanos, con el fin de comparar el comportamiento del país potencia en mención en el momento de realizar acuerdos con países en proceso de desarrollo. En el último capítulo se establecen los efectos de las decisiones tomadas en las mesas de negociación que constituyeron el acuerdo sobre la política agrícola colombiana y particularmente las consecuencias de dichas políticas sobre el sector arrocero colombiano. Con el objetivo de brindar un panorama más amplio se establece un marco legal que permite dar cuenta de la crisis del rubro arrocero colombiano. Se finaliza con las conclusiones en las que se resalta la transformación de la política agraria colombiana ante la implementación del TLC con Estados Unidos y los efectos de la misma sobre el sector arrocero colombiano.

## CAPÍTULO 1

### MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

En este capítulo se hace una revisión de la literatura y los distintos aportes académicos que permiten definir los conceptos claves, enmarcando el trabajo en un panorama combinado entre globalización, liberalización competitiva y negociaciones asimétricas. Además se establece la metodología utilizada.

#### 1.1. Globalización

El concepto de globalización, es abordado tomando como referencia a Natalia Millán (2013), en su escrito “Cambios en la estructuras de poder: interdependencias y asimetrías en la era global”.

La globalización es un concepto que se ha vuelto más usual durante las últimas décadas. Se podría definir como el resultado de avances tecnológicos que abrieron el mundo a la información y a las telecomunicaciones, junto con las transformaciones económicas, que propugnan la liberalización económica a nivel mundial, despojándose de obstáculos u barreras que impedían a las naciones accionar en los mercados. Sus efectos más notorios han sido el acelerado crecimiento del mercado manufacturero y de servicios, el liderazgo asumido por las transnacionales, la atracción de inversión extranjera directa y la limitación del estado para intervenir en la economía, entre otros aspectos.

Todo ello condujo a configurar un mundo caracterizado por integraciones económicas, tecnológicas, financieras y demás, apareciendo actores no estatales con capacidad de intervención en el ámbito internacional y nacional, donde las desigualdades entre naciones, junto con los problemas de desarrollo, han provocado un mundo interconectado, en el que los países son desafiados a asumir una condición transnacional, ligados a la inmediatez de las dinámicas interrelacionales.

En pos de los cambios propiciados, las dinámicas sociales también se han visto alteradas, modificando los estilos de vida de las personas, generando nuevos retos

que deben ser abordados desde una lógica multilateral, por lo cual la acción cooperativa se convierte en el camino más asertivo para enfrentar los nuevos desafíos que terminan siendo comunes para todos los pueblos, pues la globalización promulga un cambio en la escala de la organización humana que une territorios distantes y propaga las relaciones de poder.

Por ende, la sociedad internacional pasó a configurarse en un sistema de redes transnacionales compuesto por actores estatales y no estatales, en el que estos últimos adquieren mayor protagonismo, constituyendo sociedades con redes de distinto alcance, desde empresas transnacionales hasta mafias organizadas. La sociedad pos internacional puede ser considerada como una sociedad dividida en dos condiciones políticas que terminan interconectándose entre sí: 1) el estatocentrismo configurado por estados vinculados a la soberanía territorial y 2) el multicentrismo conformado por actores del sistema internacional.

No obstante, es importante considerar la extensión provocada en la agenda internacional como efecto de la globalización. Además de ser más extensa, se torna más compleja, trascendiendo las condiciones de seguridad y economía que la caracterizaban, pues se desarrolla bajo procesos de humanización de las relaciones internacionales, en el que la globalización propicia nuevas oportunidades ante el empoderamiento de individuos, con capacidad de incidir en la nueva era global.

Es de destacar que las condiciones de desarrollo y subdesarrollo han pasado a considerarse como agendas con una amplia relevancia para el escenario internacional. En efecto, los desafíos relacionados con aspectos tales como los ambientales, la migración, la diversidad cultural, la desigualdad, la pobreza cuentan también con un alto grado de importancia para la agenda internacional. Por ello se puede percibir como una agenda que pone en el centro los problemas humanos, configurando elementos de unión entre las diversas sociedades.

La nueva agenda global no solo posee un carácter más comprensivo, sino que responde asimismo a una reconfiguración del poder económico y político entre los llamados países desarrollados y los países en desarrollo. Dentro de este contexto las fronteras entre el Norte “rico” y el Sur “pobre” se van



desdibujando para dar paso a una realidad más heterogénea donde coexisten diversos tipos de estados que, sin responder a la categorización tradicional de “Norte” o “Sur”, se están transformando en actores referentes que ostentan importantes cuotas de poder. (Millán, 2013, p. 688)

Por lo tanto, la economía mundial cuenta con un protagonismo especial de los países en desarrollo, dentro de los que se destacan los países emergentes, como lo representa el BRIC, conformado por Brasil, Rusia, India y China, que ha desarrollado un ímpetu de liderazgo geoestratégico, político y económico en el escenario internacional, ante su condición de proveedores de materias primas, bienes terciarios y tecnologías. Aun así, no se puede obviar que aunque aparecen nuevos países emergentes disolviendo la antigua y tradicional categorización de países “pobres” y “ricos”, la distribución de la renta per cápita muestra notables asimetrías entre las naciones, además de que existen diferencias relevantes en lo que respecta a las condiciones políticas, económicas y demás, de los distintos países.

No obstante en esta nueva sociedad internacional, la globalización también ha llevado a la configuración de profundas contradicciones, en donde la transnacionalización y la interdependencia confluyen con dinámicas asimétricas en la distribución de las riquezas y las posibilidades de desarrollo de los países. Configurando un mundo con un fuerte arraigo a la desigualdad, la cual aparece como un fenómeno que ha invadido el escenario internacional, manifestándose en relevantes condiciones, como el acceso a la educación, el trabajo, la riqueza, entre otros aspectos, dentro de los que figuran aquellos que garantizan una vida digna.

Por lo tanto es importante establecer las múltiples relaciones que se presentan entre la globalización y la desigualdad, las cuales se producen y evolucionan de manera interconectada, como lo evidencia el crecimiento demográfico de los países más pobres y la distribución interna de las rentas nacionales, generando brechas no solamente en el interior de los países sino también entre las naciones más desarrolladas y las que se encuentran en vía de desarrollo.

Tras dos siglos de procesos de integración entre las economías, las sociedades y las personas, la humanidad no ha logrado generar una sociedad inclusiva y de

derechos para sus más de 7.000 millones de habitantes. De acuerdo a los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la pobreza multidimensional afecta a más de 1.700 millones de personas, 925 millones de individuos padecen hambre crónica (FAO, 2010) y 2.600 millones de personas no acceden a los servicios mínimos de saneamiento (PNUD, 2006). En el otro extremo de la pirámide internacional se encuentra la clase consumidora global, que representa a más de 1.700 millones de personas las cuales más allá de la zona geográfica donde viven han asumido un estilo de vida y un modelo de consumo que destruye la diversidad de ecosistemas naturales y hace aún más difícil que los pobres satisfagan sus necesidades básicas. (Millán, 2013, p. 692)

Por ende, a medida que la globalización avanza, continúa estrechando lazos con la desigualdad, debido a que los procesos de integración aumentan las diferencias no solo en lo que respecta a los ingresos sino también en la calidad de vida de los individuos. Aunque los países en desarrollo vean en las integraciones un medio para incrementar sus riquezas, la desigualdad sigue prevaleciendo, acentuando las asimetrías entre naciones y colocando en riesgo la sostenibilidad del sistema global.

Del mismo modo se aborda el concepto de globalización desde la postura de Ianni Octavio (1996), en su escrito “Teorías de la globalización”.

Son varias las teorías que intentan determinar las condiciones y transformaciones que provoca la globalización, configurando un nuevo estilo de sociedad, propiciando diferentes desafíos que cambian la visión del mundo. Por lo que “el descubrimiento de que el globo terrestre ya no es sólo una figura astronómica, y si lo es histórica, conmueve modos de ser, pensar y fabular.” (Octavio, 1996, p.4).

Uno de los principales ejes que caracteriza la globalización, corresponde a la interconectividad generada por la electrónica, la cual se disperso rápidamente por las sociedades, conectándolas entre sí y convirtiendo la información, el entretenimiento... en una mercancía. Hoy las culturas son mayormente invadidas por la telecomunicación, ante la instantaneidad de los nuevos medios de imagen y sonido, en el que pareciese se puede prescindir de la palabra y reemplazarla por las imágenes. Trascendiendo fronteras, fomentando una conciencia colectiva,

fortaleciendo la concepción de un mundo sin fronteras y generando que todos los lugares se parezcan en mayor medida los unos a los otros.

Por lo que a luz del siglo XXI el mundo empieza a plantearse como sociedad global, “las relaciones, los procesos y las estructuras económicas, políticas, demográficas, geográficas, históricas, culturales y sociales que se desarrollan a escala mundial, adquieren preeminencia sobre las relaciones, procesos y estructuras que se desarrollan a escala nacional.” (Octavio, 1996, p.158). No obstante la base de esta nueva concepción se encuentra relacionada con el estado-nación, frente a su capacidad de acción. Sin olvidar que la globalización requiere la interpretación de una realidad desconocida y sugerente de nuevas interpretaciones, en las que no solo se puede considerar al individuo, territorio, clase, himno, formas de trabajo, estilos de vida... sino que también da paso a la comprensión de las nuevas dinámicas y lo que esto implica.

Una de las teorías referenciadas por el autor que permite comprender los procesos de transformación en los que se ha sumergido el mundo, corresponde a la teoría de las economías- mundo de Wallerstein, la cual consiente en entender la historia por medio de los sistemas económicos mundiales. En los que se puede generar la coexistencia de múltiples sistemas-mundo en un mismo periodo, aunque siempre uno de estos prevalecerá con respecto a los demás. En este caso es el capitalismo el que se ha afianzado y expandido caracterizando las sociedades, por lo que en el siglo XXI el estado-nación encuentra limitada su soberanía a causa de las transnacionales o por la interdependencia que se produce entre los países.

Es relevante recordar que al finalizar la guerra fría, el capital traspaso las fronteras geopolíticas y se empeñó en obedecer a los intereses manifestados por empresas, transnacionales, entre otros. Por lo que se referencia la metáfora de “fabrica global” en la que se plantea los efectos provocados en la internacionalización de las clases sociales, con motivo de la internacionalización y la fragmentación producida en los procesos de producción.

Además se reconoce que las relaciones existentes entre los distintos Estados-Nación generalmente no suelen beneficiar a ambas partes, pues estas se configuran en un sistema de subordinación, en las que las reglas son impuestas generalmente por los países hegemónicos, provocando de este modo el desarrollo de la fase

modernizadora, en la que los países con mayor poder son utilizados como referentes, surgiendo así la llamada occidentalización del mundo, en la que los valores y patrones culturales de la sociedad occidental se expanden acorde a la consolidación del capitalismo. Por lo tanto es posible considerar que la modernización se configura a través del ideario occidental, siendo necesario reconocer que dicho proceso también se encuentra influenciado por élites que buscan acelerar esta transformación para obtener así beneficios propios.

Por lo tanto las sociedades se articulan cada vez más con motivo de un mundo modernizado, en el que los medios de comunicación representan un factor relevante, trascendiendo todo tipo de barrera, transmitiendo valores comunes que propagan la homogenización y configuran una cultura de masas.

No obstante a partir de las características anteriormente mencionadas, surge la teoría de la racionalización del mundo, en la que Ianni expone como el capitalismo moderno origina métodos racionalizados de producción con el fin de acelerar los procesos de manufacturación de los productos. Método que no solo se utilizó para el ámbito de producción si no que se extendió a distintos espacios de la vida social, propiciando la burocratización de las relaciones, en las que la dominación racional pasa a tener el control.

El capitalismo se convierte en un sistema global, que organiza y estructura el mundo según su conveniencia. Aunque es importante recordar que una de las contradicciones que se encuentran en esta nueva concepción globalizadora, corresponde a la ampliación del capital contra la preponderante centralización del mismo, o la relevancia que cobra la tecnología para el aceleramiento de la producción mientras la misma se ve imposibilitada a mejorar las condiciones de los trabajadores.

A partir de las transformaciones de la sociedad global, pese al amplio mercado, en el que no solo se encuentran productos sino también personas e ideas, surge la teoría de la modernidad- mundo, en la que los individuos también pasan a percibirse como objetos. Además es posible reconocer como la modernidad permite que el tiempo y el espacio adquieran nuevas concepciones, conjugado con la vitalización y la fragmentación del mundo, propiciando una transición a la postmodernidad donde

todo es fugaz y en la que el ser humano se somete completamente al aparato capitalista.

Finalmente podemos concluir haciendo alusión a la noción que la sociedad nacional ahora se asemeja a la sociedad global. Dado que se concibe como una etapa natural de la globalización, ya que los nuevos retos que deben ahora enfrentar las sociedades nacionales y por la complejidad de los mismos no pueden ser superadas por sí mismas. Además la sociedad nacional en la actualidad no puede desarrollarse a plenitud sin la ayuda del conocimiento que poseen otras naciones.

### **1.1.1 Liberalización competitiva**

La liberalización competitiva es la estrategia comercial creada por Estados Unidos, desde la administración de George Bush, “tratando de promover el libre comercio en múltiples frentes: a través de la OMC, regionalmente principalmente a través del Área de Libre Comercio de las Américas que conforman 34 países del hemisferio occidental y luego bilateralmente a través de acuerdos con países de otras regiones.” (Zoellick, 2003, p. 18)

Estados Unidos, se ha caracterizado por la implementación de múltiples acuerdos, los cuales le han permitido beneficiarse en distintas áreas, para poder seguir fortaleciendo y expandiendo su poder. Especialmente en el siglo XX marca un fuerte interés por sus países vecinos, los cuales a pesar de ser naciones en vía de desarrollo se convirtieron en un blanco norteamericano, en materia de negociación. El principal acercamiento de los Estados Unidos con la región se evidencia en 1992, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), constituido por Canadá, Estados Unidos y México, siendo este el primer acuerdo que EE.UU. negoció con un país en desarrollo.

Los tratados de libre comercio similares al TLCAN son negociados, con posterioridad, entre países en desarrollo y Estados Unidos, con el objetivo de crear una red comercial mundial en la que si bien los países participantes presentan distintos estadios de desarrollo, se produce una eliminación casi total de las barreras al comercio, como incentivo a la incorporación de gran parte del mundo en desarrollo a este sistema.

Es importante denotar, que a medida que se fortalece esta lógica comercial, Estados Unidos tuvo que ceder ante algunas consideraciones, estableciendo determinadas excepciones en ciertas negociaciones, que incentivaron aún más el afianzamiento de esta nueva lógica comercial. Por ejemplo: en el caso mexicano se acordó que una vez transcurridos los 10 años de entrada en vigencia del acuerdo, el comercio de productos agropecuarios sería totalmente libre entre ambas naciones, con excepción del maíz y el frijol, pese a ser considerados productos especialmente sensibles, por lo cual tendrían un plazo de 15 años para su liberalización total.

El maíz es el principal cultivo y alimento en México; su importancia en la economía campesina obliga a darle un tratamiento especial. La producción de maíz constituye aproximadamente el 20% del valor del producto agrícola. Su cultivo cubre el 48% de la tierra cultivada en el país; esto es, 59% de la tierra temporal y 28% de la tierra de riego. La productividad promedio por hectárea cultivada es de solo dos toneladas, comparada con 7.4 en Estados Unidos. Alrededor de 2.400.000 campesinos y sus familias dependen del cultivo del maíz; de estos se estima que en 1992 solo el 7,9% era competitivo si tomamos como referencia los precios internacionales. La liberalización del comercio del maíz pone en riesgo el modo de vida de una gran parte de la población rural, en particular de los productores de menores recursos; por lo mismo, era fundamental conseguir un periodo más largo para la desgravación y condiciones más favorables que para el resto de los productos. (Cardero, 2003, p. 159)

En general, los países en desarrollo más allá del trato particular que pudiesen recibir, se vieron incentivados ante la posibilidad de aumentar los intercambios comerciales, gracias a la eliminación de aranceles y otros obstáculos comerciales, lo cual promovía el crecimiento económico, incentivando la actividad exportadora y generando un efecto directo en la reducción del desempleo.

Además del prometedor incremento de la inversión extranjera, que aumentaría el volumen de las exportaciones, acrecentando la productividad, incentivando el

empleo, mejorando la competitividad comercial de los países en desarrollo y promoviendo la transferencia tecnológica.

En definitiva, la percepción general que despertó a los EE.UU. a promover la nueva lógica globalizadora, está en que los TLC traían consigo mayores oportunidades para insertarse en la economía global y estrechar relaciones con otros socios comerciales. (Tole, 2013)

Los TLC traen consigo una mejor preparación tanto en el ámbito *institucional* como en el *productivo*, para insertarse en la economía global y para profundizar en las relaciones con otros socios comerciales. El TLC se erige de esta manera como un instrumento de nivelación de las condiciones de competencia frente a otros países, que han logrado ventajas de acceso a mercados importantes como el estadounidense, y simultáneamente permite la modernización de las entidades vinculadas al comercio exterior (consecuencia de la mayor eficiencia en las operaciones y procedimientos). (Tole, 2013, p. 293).

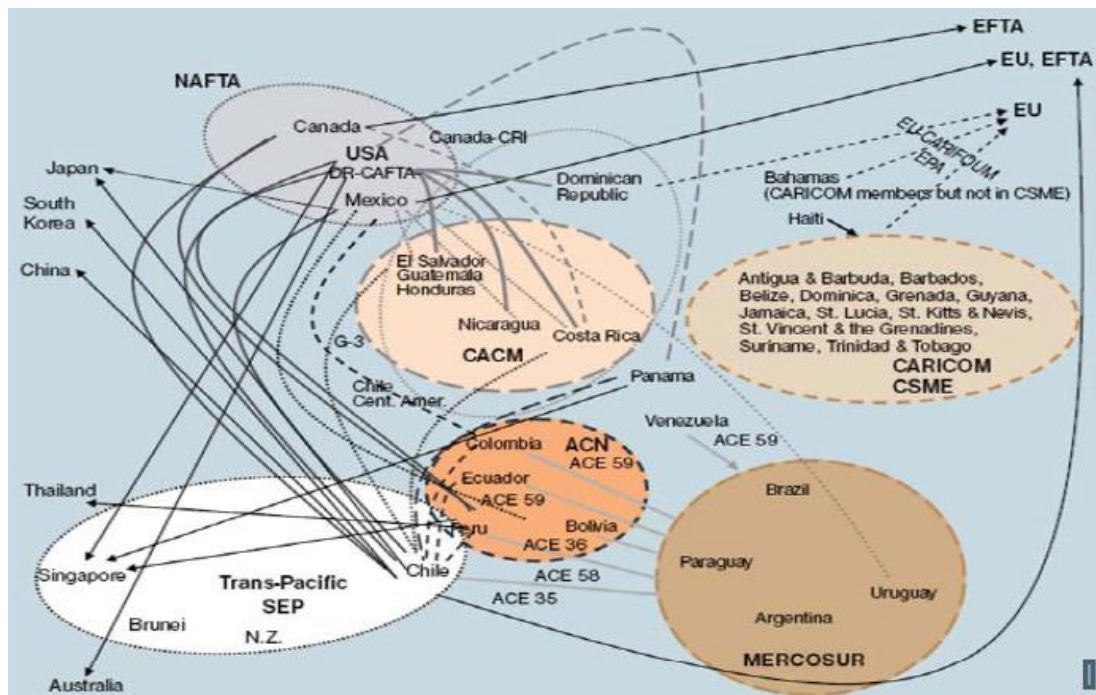
Por lo tanto, la oficina del representante de comercio de los EE.UU. (USTR), enunció dicha liberalización del mercado como la estrategia a implementar, definida como la liberalización competitiva. Como una herramienta que también permitiría superar los “problemas de acción colectiva que han suspendido las negociaciones comerciales tanto hemisféricas como multilaterales” (Quiliconi, 2009, p. 10) y que surge en un contexto caracterizado por cuatro aspectos fundamentales:

1. El fallido intento del presidente Bill Clinton, quien durante ocho años de mandato, intentó renovar la autoridad de promoción comercial (TPA) sin conseguir ningún resultado. Entendiéndose que el TPA se conoce como la “vía rápida” que le permite a los Estados Unidos acelerar y acrecentar la aprobación de acuerdos de libre comercio.
2. Al asumir la presidencia George Bush, quien consigue en el año 2002 la renovación del TPA, se evidencia una sensación de atraso con respecto a sus socios comerciales quienes si habían firmado varios acuerdos comerciales durante 1990.

3. El congreso estadounidense es quien domina las políticas comerciales, ya que constitucionalmente dentro de sus funciones se designó que sería el encargado de aprobar o desaprobar los acuerdos comerciales, sin olvidar que ellos son realizados por la rama ejecutiva. Además se le concedió el poder de anular un veto presidencial y de supervisar las actividades realizadas por el poder ejecutivo, entre otras tantas funciones, lo cual le confirió una concentración de poder.
4. El impulso de la globalización y las aperturas comerciales promovían el fortalecimiento del comercio internacional, el cual a su vez estrecharía lazos con la seguridad económica, pese a ser este un efecto de las nuevas políticas comerciales. (Quiliconi, 2009)

A partir de la llegada de George W. Bush a la presidencia (2001), el incremento de los acuerdos bilaterales firmados por Estados Unidos se hizo evidente. Para el año 2008 se extendían a nivel mundial, reflejando su interés por dirigir las políticas comerciales, como también se hacía latente la necesidad de casi todo el mundo de incorporarse en la liberalización de los mercados, como lo ejemplifica la siguiente figura:

**Figura 1.**



Fuente: Quiliconi (2009, p. 3).



A partir del acelerado incremento en los procesos de intercambio entre naciones, la interdependencia mundial llevó a los países a sumarse a la liberalización comercial, buscando consolidar una economía próspera y competitiva. Sin embargo para poder alcanzar el éxito económico, los distintos países se vieron obligados a competir por adquirir los mayores beneficios, buscando reducir al máximo las barreras comerciales y promover la inversión extranjera. Esto lo ejemplifica el accionar del “Presidente Mkapa quien se ha empeñado en fortalecer la democracia en la Republica Unida de Tanzania, aumentando al mismo tiempo la apertura de su país al comercio exterior, y la inversión extranjera.” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, p. 166).

La liberalización competitiva se incentivó en Latinoamérica en naciones como Bolivia, Chile, Colombia, Perú, entre otros países, quienes adoptaron dicha estrategia como un medio para tener mayor acceso a los mercados. Mientras que otras naciones como Brasil y Argentina asumieron una posición de rechazo a este sistema, promoviendo a cambio la integración regional.

Además de los intereses que movieron a los países y la fuerte presión de los organismos internacionales para que se incorporasen a la tendencia globalizadora, junto con los deseos de incluirse en la nueva carrera mundial, evitando quedar relegados del nuevo orden; la propagación de acuerdos se debió a las crecientes expectativas y al deseo de que la apertura promoviera nuevos mercados e incrementara las economías de aquellos países no industrializados, que basan sus economías en bienes primarios, además de ser un medio que permitiría el acceso a los mercados que conduciría a la industrialización y por ende al crecimiento económico interno.

Así como lo evidencia el caso latinoamericano, el mundo se sumergió en nuevos cambios, dejando relegados los modelos de desarrollo basados en economías cerradas, motivados por los deseos del crecimiento económico. “Los países en desarrollo necesitaban una ayuda para dejar atrás la crisis de los años 80, en un contexto de cambio marcado de paradigmas hacia el neoliberalismo”. (Peixoto, 2010, p. 185)

Este concepto también será abordado desde la perspectiva de James Petras y Todd Cavaluzzi en su escrito “Liberalización económica en América Latina: estrategia global de los Estados Unidos”.

Existen diversas teorías que buscan dar cuenta de las políticas de liberalización en América Latina, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- 1) “El ciclo de políticas nacional- populistas, que comienzan con el intervencionismo de Estado, sigue con el nacionalismo y proteccionismo, consolida una estrategia de desarrollo de “sustitución de importaciones” y finalmente- entra en crisis debido al aumento del déficit estatal y comercial, a los desequilibrios macroeconómicos y al declive de la competitividad, factores todos que conducen al inicio de la revolución neoliberal.
- 2) El apareamiento –observado durante los años 70- de una clase capitalista de latinoamericanos ligada al mercado mundial, que se benefició del patrocinio estatal a las estrategias de exportación, las cuales se convirtieron en el núcleo de la política neoliberal.
- 3) El papel de la deuda externa y la poderosa influencia del Banco Mundial y del FMI para imponer la agenda neoliberal, como condición del refinanciamiento de la deuda externa.” (Cavaluzzi,1995, p.6)

A partir de estas líneas de pensamiento, la unión conformada por la burguesía nacional, la clase trabajadora y los campesinos, quienes consolidaban la base de la estrategia de sustitución de importaciones, quedo desintegrada pese a la disminución de beneficios y recursos estatales, provocando el surgimiento de nuevas alianzas como la de regímenes militares con la burguesía exportadora, la cual se encontraba ligada a las corporaciones multinacionales. No obstante además de estos cambios internos, cabe recordar el colapso del socialismo en Europa Oriental, provocando la eliminación de una parte de fondos y mercados, obligando de esta manera a los gobiernos de América Latina a incorporarse a las demandas de los países capitalistas desarrollados.

No obstante dichos argumentos son explicaciones parciales, pues aunque el modelo de sustitución de importaciones entro en crisis, no se puede concluir que hubiese agotado totalmente su potencial económico, lo que sí es posible determinar es que la

coalición social había llegado a su fin, marcando una división entre trabajo y capital, obstaculizando la configuración y sostenimiento de una política común.

En este contexto, la liberalización económica de la región debe entenderse no solo desde el resultado de clases sociales dominantes, multinacionales o instituciones prestamistas internacionales, sino más bien debe ser examinada como el resultado de las necesidades económicas estratégicas de los Estados Unidos.

- 1) “El hecho primordial en el mundo post- comunista es la competencia por el dominio de los mercados entre Estados Unidos, Alemania y Japón. Cada superpotencia ha establecido bloques de dominio para debilitar a sus competidores. En las últimas dos décadas, Estados Unidos ha perdido beneficios competitivos en varias áreas (automóviles, electrónica, etc.) acumulando así un enorme déficit comercial con Japón (y otros países asiáticos) y, en menor grado con Alemania.” (Cavaluzzi,1995, p.9)
  
- 4) Por lo que es “la estrategia regional de bloques, en la que Estados Unidos pueda actuar como única superpotencia, la que le permitiría alcanzar mayores excedentes comerciales, intereses y regalías de Latinoamérica. A partir de esta perspectiva tanto Canadá como América Latina van a ser percibidos como fuentes estratégicas para la acumulación y transferencia de ganancias, intereses y regalías hacia Estados Unidos, compensando así las transferencias negativas de otras regiones.” (Cavaluzzi,1995, p.10)

Por lo tanto la liberalización competitiva es esencial se fundamentara en Latinoamérica, para poder propiciar al capital estadounidense el acceso a los mercados y ganancias, afianzando así su competitividad. Por lo tanto dicha estrategia comercial está íntimamente relacionada con los intereses estratégicos mundiales de Norteamérica.

La liberalización se realizó por medio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a través de representantes de Estados Unidos: financiado a aquellos dictadores latinoamericanos que promovían la liberalización. Lo cual favoreció al balance de las cuentas externas de EE.UU y afianzo su dominio como potencia en la región.

Por ende las políticas de liberalización, y ajuste estructural han sido un factor determinante para la apertura Latinoamérica a la explotación norteamericana y proporcionan una significativa fuente de ingresos para equilibrar la decreciente competitividad de Estados Unidos en otras regiones. Del mismo modo, la liberalización competitiva permitió el surgimiento de una clase multimillonaria latinoamericana, la cual fortalece cada vez en mayor medida su dominio político y económico, configurándose en los principales socios de bancos y multinacionales norteamericanas. Como resultado aparece la reestructuración de la economía continental, la cual tiene mayor integración en el vértice y mayor desintegración a nivel subnacional.

Es de este modo que las personas con amplio poder adquisitivo son indudablemente una parte integral del primer mundo, mientras el aumento de la fuerza de trabajo con escasos recursos, se ve enfrentada a la reducción del gasto social, con empleos mal pagos y campesinos desposeídos, relegados de las decisiones políticas y económicas.

- 1) La liberalización competitiva, “como ideología del poder hegemónico en este hemisferio, se ha convertido en instrumento de la competencia mundial y debe verse como parte de los objetivos estratégicos económicos de EEUU. En ningún caso ha sido, ni es una mera “estrategia de desarrollo” elaborada para facilitar la integración latinoamericana al mercado mundial.” (Cavaluzzi,1995, p.19)

Esta estrategia es el resultado de la unión de estrategias económicas, banqueros estadounidenses...junto con los capitalistas latinoamericanos. Afianzando intereses específicos estatales y de clase que imponen un nuevo orden político-económico.

### **1.1.2 Negociaciones asimétricas**

A partir de la configuración de relaciones multilaterales se reflejó una competencia desigual entre los países. Por lo que surge el trato especial y diferenciado con el GATT o General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), en el cual se formalizó la necesidad de los países con economías emergentes o “subdesarrollados” de obtener un trato especial y diferenciado.

En 1964 el Anexo IV a la normativa del GATT (1947) se constituyó en el marco legal, que visibilizaba la preocupación de los países en vía de desarrollo por incorporarse a la carrera comercial propuesta por la globalización. La apertura de mercados era desafiante e inquietante, por lo cual en dicho Anexo se resaltó la importancia de que las naciones pertenecientes al GATT, otorgaran un trato más favorable, facilitando el acceso de los productos de exportación de los países en desarrollo, además de tener presente que dichas naciones no tendrían la necesidad de asumir una postura de reciprocidad en el marco del multilateralismo e implementándose como una estrategia de desarrollo.

Sin embargo en la Ronda de Uruguay, dicha perspectiva se vio modificada, convirtiéndose el trato especial y diferenciado en una medida de adopción a la normativa comercial del multilateralismo, por medio de la ampliación de plazos y flexibilidades, que aseguraban el cumplimiento de los compromisos por parte de los países en vía de desarrollo en acuerdos específicos.

En la Organización Mundial del Comercio (OMC), los beneficios otorgados a las naciones emergentes fueron más específicos y se optó por definirse sujeto a cada uno de los acuerdos adoptados, contemplando cuatro métodos para la implementación de un trato especial y diferenciado:

- A. “Las disposiciones para aumentar las oportunidades comerciales a través de un mayor acceso a terceros mercados;
- B. Las disposiciones que requieren a los miembros de la OMC salvaguardar el interés de los países en desarrollo;
- C. Las disposiciones que otorgaran flexibilidad a los países en desarrollo en el cumplimiento de las reglas y disciplinas que regulan los flujos comerciales;
- D. Las disposiciones que permiten ampliar los periodos de transición para cumplir las normas.” (Naciones Unidas, CEPAL, 2001, p. 15)

Y aunque si bien fueron otorgadas concesiones para los países en desarrollo, en pos de que continuaran su proceso de desarrollo, la proliferación del bilateralismo, permitió a las naciones más poderosas reducir el trato especial y diferenciado, configurando negociaciones asimétricas, pese a las múltiples “diferencias

económicas y tecnológicas, en la productividad, en problemas de carácter social tales como los niveles de bienestar, calidad en la educación y salud, o bien, en los de tipo institucional como son la actitud ante los derechos de propiedad y el estado de derecho. Todas estas diferencias generan y resultan de la desigualdad en el ámbito exógeno entre países, o endógeno al interior de los mismos”. (Gutiérrez, 2007, p. 22)

Por lo tanto, aquellos países que negocian bajo condiciones asimétricas, suelen obtener resultados menos exitosos de los esperados, viéndose generalmente beneficiado el país desarrollado, quien bajo su condición de potencia adquiere una ventaja en la competencia comercial. Como lo ejemplifica el caso de las integraciones entre los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, en donde la asimetría contiene en sí misma un efecto inmediato en las condiciones económicas y culturales de las naciones.

En América Latina, incluido México, las asimetrías no convergen porque el cambio institucional y la IED no tienen como función de comportamiento el reducirlas. Por tanto, las demandas sociales pesan sobre la definición de los actores políticos, y se manifiestan como impedimentos para orientar la economía con estrategias de largo plazo. (Gutiérrez, 2007, p. 23)

Sin embargo, aunque la estrategia (liberalización competitiva) diseñada por el representante comercial estadounidense Robert Zoellick, establece el bilateralismo como medio para conseguir el éxito de dicha política, comprende también la necesidad de tener una constante interacción con prácticas unilaterales, subregionales y regionales.

Por ende, Estados Unidos en el último siglo se ha caracterizado por extender sus negociaciones, buscando de forma impetuosa consolidar sus intereses nacionales, los cuales pueden ser comprendidos dentro de las siguientes cuatro categorías definidas por Mignonne,

- 1) "La reciprocidad asimétrica" que ventajosamente abre los mercados para comerciantes e inversionistas de EE.UU.: una vez en el juego del TLC,

EE.UU. es muy consciente de las asimetrías del poder de mercado y la importancia de la emisión que enriquece la capacidad de la negociación.

- 2) Establecer precedentes, modelos o servir como catalizadores y puntos de referencia Acuerdos comerciales más amplios.
- 3) Los Estados Unidos han estado persiguiendo una variedad de intereses comerciales y diplomáticos, tanto tácticos como estratégicos, que incluyen el fortalecimiento de las instituciones democráticas locales, y los procesos de reforma económica, fortaleciendo los lazos de seguridad de Estados Unidos.
- 4) Fortaleciendo las alianzas estratégicas aliados con un líder regional. Sin duda, estos motivos proclamados van más allá del cálculo del costo-beneficio de la liberalización del comercio, y connotan la dinámica de la negociación estratégica y secuencial en múltiples foros. El comercio se utiliza como instrumento para Influir en el equilibrio de poder dentro de los estados y afectar procesos de cambios políticos y económicos". (Chan, 2005, p. 4)

Por lo que se exalta el interés actual de los Estados Unidos de negociar acuerdos comerciales unilaterales, bilaterales, regionales y mundiales de forma simultánea con el fin de potencializar su capacidad negociadora, ya que éstos pueden actuar de modo complementario, reforzándose mutuamente.

Sin embargo para alcanzar dichos objetivos, Estados Unidos y en general las naciones del mundo, deseosas de pertenecer a la nueva lógica globalizadora, se vieron obligadas a reformar sus políticas comerciales. No obstante:

La oposición política interna normalmente bloqueada en países por la supresión de las barreras tradicionales. Crearon intereses que lucharon duro, y frecuentemente con éxito prolongado, para mantener sus posiciones protegidas. La política de reforma económica fue difícil y polémica en prácticamente todos los casos. La estrategia estándar para lograr la reforma comercial era movilizar suficientes intereses a favor del comercio para superar los que tuvieron mayor resistencia a la apertura del mercado. Estos incluyen los beneficiarios de las importaciones como los consumidores y usuarios industriales de insumos importados. Sin embargo, estos grupos rara vez se organizan y sus beneficios

de la liberalización eran modestos y ampliamente difundidos. De ahí que producían poco contrapeso político en contra de quienes se verían afectados negativamente por el aumento de la competencia extranjera.

Para superar tal oposición, se hizo necesario recurrir a los exportadores y otros que obtienen beneficios directamente de la apertura de los mercados en el extranjero. La economía política de la liberalización del comercio en los países individuales de este modo se basaba en gran medida en una liberalización en paralelo entre los países socios. La técnica más segura para lograr dicha acción paralela fue insistir en la reciprocidad, mediante la negociación de acuerdos comerciales con suficientes mercados existentes o potenciales para inclinar la balanza interna a favor de la liberalización deseada". (Bergsten, 1996)

Sin embargo, para poder llevar a cabo dicha liberalización, las negociaciones entre países desarrollados y en desarrollo se realizaban bajo acuerdos asimétricos, pese a las diferentes condiciones que poseían cada nación en el momento de enfrentarse a una competencia comercial y a la dificultad de las potencias de asegurar un trato justo y equitativo que favorezca a todos los países participantes. "Así, según los enfoques institucionalista, el GATT / OMC es visto como un sistema multilateral de comercio creado para apoyar y responder a los intereses de la mayoría de los países industrializados, como los Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Canadá, en detrimento de los países en desarrollo" (Peixoto, 2010, p. 167).

Finalmente se aborda la visión de Philippe De Lombaerde en el trabajo realizado con el grupo Grupo de investigación en economía internacional (GREI), en el escrito Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas

En el periodo de la posguerra se genera una expansión de los procesos de integración, pese a las notificaciones del GATT y OMC, provocando la proliferación de acuerdos. Sin embargo aquellas negociaciones no han sido precisamente exitosas y armoniosas; al contrario, muchas de estas han fracasado o se han consolidado en bases asimétricas, por lo que ninguna integración a conocido el éxito total y es una minoría la que ha logrado conseguir un balance satisfactorio.

En el periodo anteriormente mencionado, se pueden identificar cambios fundamentales en la política internacional, ya que se redefine la naturaleza y perspectiva de las integraciones. Primero por la instauración de tres bloques



económicos que compiten entre sí (Estados Unidos, Japón y Alemania). Segundo la división entre Norte-Sur, entre los países ricos y los países pobres, propiciando una jerarquía de desarrollo que se encuentra ligada a asimetrías relacionadas con una globalización desigual, que colocó a los países desarrollados en una ventaja con respecto a los demás. En tercer lugar, el impulso hacia políticas neoliberales.

Sin embargo la configuración de estos bloques dominantes, “muestra al bloque europeo emergiendo de forma más clara, siendo tres cuartos del total del comercio exterior de tipo comercio intrarregional, como sería de esperarse y con un comercio al interior de Europa occidental creciendo más rápido que el comercio con el resto del mundo” (Lombaerde, 2002, p.174) lo cual ha marcado una diferencia entre las naciones del mundo entero, complejizando los procesos de negociación, ya que se marca una diferencia en los países que quedan excluidos de estos bloques e instaura un Nuevo Orden Económico Internacional.

Por lo que se hace necesario reconocer que las negociaciones asimétricas presentan diferencias en términos de condiciones y características estructurales de los países que entran en un proceso de integración. Dichas asimetrías pueden dificultar el proceso de negociación del acuerdo o en consecuencia el posterior desarrollo del mismo.

“Stakovitch, por ejemplo, atribuye el relativo éxito de la Unión Europea al balance estructural (simetría) entre los cuatro “grandes” (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) y el relativo fracaso de esquemas en América Latina y Asia a la posición de algunos países dominantes” (Lombaerde, 2002, p.19)

Existen diversas variables que evidencian la condición de asimetría (por ejemplo extensión del territorio, cantidad de población, PBI, grado de apertura (condiciones) preferencias políticas sujeto a los factores históricos, culturales y demás de cada país, ideologías (características)...) factores que inevitablemente provocan una negociación asimétrica.

A pesar de esto, la instauración de acuerdos se hizo latente bajo la percepción que las integraciones entre naciones, especialmente desarrolladas y en desarrollo, permitiría la incorporación al mercado global, el cual es concebido como un camino para el desarrollo y crecimiento.

“En los años noventa, muchos países latinoamericanos buscaban aumentar su participación en el creciente mercado globalizado. Había un cambio claro desde una política de sustitución de importaciones hacia una política de mercados abiertos. En la cumbre de Miami en diciembre de 1994, gobernantes de todas las Américas acordaron establecer un Área de Libre Comercio para el año 2005 cubriendo 850 millones de personas y un PIB de aproximadamente US\$9 billones. En la cumbre Chile fue oficialmente invitado para unirse a Canadá, México y los Estados Unidos como miembro próximo del NAFTA pero las negociaciones sobre la adhesión de Chile cesaban cuando los negociadores de los Estados Unidos no lograron la “vía rápida” en el congreso para implementar los acuerdos comerciales”. (Lombaerde, 2002, p.204)

Desprendiéndose una creciente firma de acuerdos bilaterales en la región y fuera de la misma. Lo que permite ver que las negociaciones asimétricas han sido el resultado de la existente preocupación de las naciones acerca de la competitividad industrial. Sin embargo, este tipo de accionar en el que se implementan acuerdos sin bases sólidas y con aristas asimétricas puede afectar a gran parte de la sociedad, especialmente la de menores recursos de los países en menor grado de desarrollo y por lo mismo con menores posibilidades de conseguir la configuración de una negociación justa y equitativa.

Por ende la creciente apertura económica, ha provocado múltiples preocupaciones sobre la relación entre crecimiento, equidad y sostenibilidad, condiciones que no pueden ser ignoradas.

## **1.2 Especificaciones metodológicas**

El objetivo de esta investigación es analizar la influencia ejercida por el TLC entre Colombia y Estados Unidos sobre la elaboración de la política agraria colombiana para el sector arrocero.

Para ello se analiza el TLC entre Colombia y Estados Unidos firmado en el año 2006 y la política pública agrícola arrocera post acuerdo, implementada en el año 2007 y finalizada en el 2009.

Para el TLC se observan los intereses que motivaron a los dos países para iniciar la negociación, seguidos de la constitución de las agendas de negociación, resaltando los temas priorizados, desde los que se establecen los intereses presentados por cada una de las naciones involucradas, mostrando por una parte la importancia dada por Colombia, en pos de afianzar sus relaciones comerciales y acceder a uno de los mercados más grandes del mundo para desarrollar su economía emergente y por otra el interés manifestado por los Estados Unidos por incrementar su influencia comercial y acercamiento a las naciones latinoamericanas.

Para la política agrícola arrocera se identifica, a partir de los acuerdos logrados en las mesas de negociación y las obligaciones establecidas en las mismas, la influencia generada sobre la política agrícola colombiana, ante la implementación de una nueva política pública denominada agro ingreso seguro.

A partir del análisis se busca responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué actores estuvieron involucrados en la negociación y cuáles han sido sus roles?; ¿Cuáles han sido las condiciones y las concesiones establecidas?; ¿Por qué luego de la negociación se creó una nueva política pública agraria en Colombia?; ¿Qué finalidad tenía dicha política pública?; ¿A quién se encontraba dirigida?; ¿Qué tipo de recursos proveyó el Estado? y ¿Cuáles eran los resultados esperados y/o no requeridos?

La hipótesis se enmarca en la discusión sobre las negociaciones asimétricas entre países desarrollados y países en desarrollo. En ese sentido, se afirma que ante la firma del TLC con EE.UU., Colombia ha transformado su política agrícola implementando nuevas políticas que le permitan al sector prepararse para la internacionalización de la economía y poder obtener beneficios del acuerdo. De todos modos el diseño acelerado de dicha política propició que no se tomaran las medidas necesarias para asegurar su éxito impactando en rubros como el arrocero, en el cual se desató una profunda crisis.

Se trata de un estudio cualitativo en el que prevalece el análisis documental y de discurso, haciendo uso de fuentes primarias y secundarias (revistas especializadas, libros, artículos, publicaciones por entes gubernamentales internacionales). Se realizó una revisión de la literatura sobre el surgimiento de la negociación de TLC

Colombia/ EE.UU., entre otros temas y se consultaron las siguientes fuentes primarias: el texto del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, el texto de la ley 1130 que establece la política agraria colombiana, incluyendo la arrocera, los sitios web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de la Federación Nacional de Arroceros (FEDEARROZ), del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el periódico el Espectador, la Revista de Derecho, los diarios oficiales, las Revista científica de la Universidad Javeriana.

## CAPÍTULO 2

### LAS MOTIVACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA PARA LA FIRMA DEL TLC

La apertura comercial incentivada por la globalización permitió que los países en desarrollo vieran en dicho escenario una oportunidad para crecer económicamente, fortalecer y expandir sus mercados, entre otros aspectos. Para estos países representó la oportunidad de acceder a nuevas tecnologías, mejorar su competitividad y crear lazos con países potencias, lo que les permitiría fortalecer sus economías emergentes.

En el caso de algunos países latinoamericanos como Chile, Colombia y Perú<sup>1</sup> vieron la necesidad de negociar con potencias como Estados Unidos para incorporarse en la carrera del comercio internacional, con el fin de mejorar los niveles de vida de sus poblaciones, a través del crecimiento económico, industrial, laboral y demás. En este contexto, el capítulo tiene por objetivo identificar las razones que impulsaron a Colombia y a los Estados Unidos a sentarse a negociar un Tratado de Libre Comercio.

#### 2.1. Estados Unidos

##### 2.1.1 El ALCA

Iniciando la década de los noventa, Estados Unidos había tenido sus experiencias de libre comercio en las negociaciones del GATT, pero ante la complejidad de llegar a consensos y la necesidad de expandir sus mercados, decidió transformar su política comercial internacional, inclinándose por el regionalismo comercial, buscando impulsar el libre comercio con sus países vecinos.

Esta nueva política comercial exterior se vio fundamentada en dos aspectos principales:

- 1) “Implementación de negociaciones duras y fuertes en el campo de la OMC, tratando de conservar la política comercial tradicional favorable a los países desarrollados (proteccionistas en sus mercados internos y aperturistas para los

---

<sup>1</sup> Chile es el primer país suramericano en firmar un TLC con Estados Unidos, para el año 2003. Los otros dos países en mención pese a la posibilidad de extender de forma permanente y con beneficios superiores, a los otorgados en la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) llevan a cabo la firma de acuerdos comerciales, los cuales serán finalmente negociados de manera independiente por cada país. En el caso colombiano firmado en el 2011 y por Perú en el año 2009.

mercados de los demás países) aunque su concretización ha contado con inesperados obstáculos como la creciente universalización de la OMC (148 países miembros) y el surgimiento de un nuevo liderazgo de los países emergentes del sur (grupo de los veinte) más maduro y con un bagaje negociador que no poseía anteriormente. Este nuevo panorama ha hecho posible que en las agendas negociadoras en el marco de la OMC tenga cabida también los temas vitales y prioritarios para los países en vía de desarrollo (programa de Doha y la conferencia ministerial de Cancún).

- 2) Paralelamente con la iniciativa de promover el ALCA busca seguir teniendo un rol preponderante en la economía hemisférica y agregar en el ámbito bilateral o multilateral de los países americanos la regulación de temas claves que no se hayan podido lograr en el escenario de la OMC y que podrían presentarse como antecedentes en el momento que las negociaciones multilaterales así lo requirieran”. (Hernández , 2004, p. 99).

Ante dicho escenario figuró como primer acercamiento a la región, la configuración del Tratado de libre comercio de América del norte (TLCAN), según sus siglas en inglés (NAFTA), acordado en un primer momento con Canadá en 1990 y luego con México.

El NAFTA entró en vigencia el 1 de enero de 1994. Para ese mismo año en el mes de diciembre, bajo la dirección presidencial de Bill Clinton, se llevó a cabo la primera cumbre de las Américas, donde se reunieron 34 gobiernos del continente, con excepción de Cuba (país no convocado), con el objetivo de discutir la integración de las economías, con la implementación de un tratado de libre comercio en el que se constituirá el bloque económico más grande del mundo para el año 2005, denominado Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Haciéndose evidente la intención de la potencia, de vigorizar su capacidad negociadora, afianzando su dominio en la constitución de un bloque, que sería una de las integraciones más importantes, representando el 22% del comercio mundial (Lucita, 2002).

Considerado un proyecto ambicioso, que daba paso a la conformación de un multilateralismo en el que convergen múltiples diferencias de carácter político, económico y social (...) lo cual complejizó la interacción entre las distintas naciones participantes. No obstante y buscando disipar cualquier discrepancia, se estableció la mediación de intereses como un objetivo principal, por lo que las naciones del continente americano se vieron impulsadas a consolidar el proyecto y constituir una integración “funcional”.

No obstante el nuevo impulso norteamericano por el regionalismo comercial es considerado como una respuesta ante la amenaza de la creciente presencia de nuevos agentes comerciales (Europa y Japón) en la región, motivándolo a implementar nuevas estrategias que asegurasen la posición que tradicionalmente ha tenido en el continente americano.

La promoción del ALCA se distinguió por múltiples intereses que variaban de país en país, dependiendo del nivel de desarrollo y la posición estratégica de cada uno. Se encontró la marcada división de países desarrollados y los países con economías emergentes. Para países como Canadá y en este caso especialmente Estados Unidos, el ALCA representó un medio para ampliar sus mercados de exportación para bienes y servicios con alto valor tecnológico y también la posibilidad de vigorizar y fortalecer los compromisos asumidos por las naciones latinoamericanas en la OMC, con respecto a temas relacionados como la propiedad intelectual

Sin embargo para los países latinos, el interés de dicha integración se encontró en la posibilidad de mejorar su capacidad exportadora, promoviendo e incentivando la inversión extranjera directa. Es importante resaltar que en Latinoamérica el entusiasmo por adherirse al ALCA no se evidenció en todos los países de la misma manera, sino que más bien se dividió en dos grupos: el primero de ellos, considerado como los más entusiastas, estuvo constituido por los países de América Central y el Caribe, quienes ven en el ALCA una manera viable para diversificar su producción primaria, permitiéndoles articularse a la cadena productiva de las economías más desarrolladas, por medio de zonas de procesamiento de exportación o con el ofrecimiento de algunos servicios como el turismo.

Mientras que en contraposición se encuentran los países menos entusiastas, los cuales disponen de una mayor capacidad industrial, como lo son los miembros del Mercosur (Mercado Común del Sur) y especialmente Brasil. Para ellos la integración se constituye en una amenaza tanto comercial como político-estratégica, pues en ambos aspectos, el ALCA terminará por incluir los efectos preferenciales de los acuerdos subregionales.

Bajo este panorama, las negociaciones fueron avanzando, la integración permitió la participación social y empresarial en la constitución del acuerdo, generando así un nuevo espacio en el que confluyeron la participación entre los gobiernos, la sociedad civil y los empresarios, lo que propició un proceso de globalización controversial, integrador de lo público y lo privado (Botto, 2003). Pese a ser ésta la única iniciativa de la cumbre de las Américas, en la que el mandato de permitir la participación de actores no estatales a nivel nacional, contó con la mayor aprobación por parte de los gobiernos latinoamericanos.

A medida que la negociación se desarrollaba, los foros de encuentro gubernamental se hacían más frecuentes, contando siempre con nuevos actores que se sumaban al debate, dentro de los cuales figuraban el sector académico y el privado. Estos sectores fueron convocados por los gobiernos y organismos regionales, para que sirvieran como fuente de información y conocimiento, al igual que otros actores no requeridos decidieron participar de manera autónoma en reuniones y foros no oficiales, pese a la amenaza que les podría significar los alcances de la apertura. Es de destacar que esta situación rompió con la tradición de negociaciones aisladas del escrutinio público y controlado exclusivamente por los gobiernos.

Si bien se esperaba que la negociación llevara un proceso fluido, a medida que iba avanzando se intensificaba la complejidad de alcanzar unanimidad y de llegar a consensos para dar continuidad a nuevos temas. "Sin lugar a dudas, las agendas de defensa y medio ambiente fueron las más controvertidas y evidenciaron, desde un principio, la existencia de disensos que, a la larga, mostrarían ser insuperables" (Botto, 2003, p. 248):



- En lo que respecta a la defensa hemisférica, la base de la discusión fue la necesidad de adecuar las instituciones del sistema interamericano vigente durante la guerra fría a las nuevas amenazas que presentaba el mundo unipolar, como el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción. Aunque todos coincidían en el diagnóstico, al momento de diseñar un modelo alternativo, los países latinoamericanos, liderados por México y Brasil, presentaron fuertes resistencias y desconfianza, frente al intervencionismo y poder de EE.UU. sobre la soberanía nacional, que esto significaba.
- En tanto la agenda del medio ambiente se vio principalmente quebrantada por la definición de desarrollo sustentable, la vinculación entre comercio y medio ambiente la cual no fue compatible para los intereses de todas las naciones, además de cuestiones globales como el rechazo de Estados Unidos al protocolo de Kyoto el cual tiene como fin reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, generadores del calentamiento global. (Botto, 2003, p. 248)

Lo que evitó que los procesos de negociación se detuvieran fue la participación de actores no estatales (privados y de la sociedad civil), quienes contribuyeron a fortalecer el acuerdo, construyendo una red de anillos burocráticos, empresariales y de la sociedad civil, que se integraron entre sí para lograr consensos que permitieran la continuidad del proceso (Botto, 2003). “Esto es posible porque los actores involucrados en el proceso han ido construyendo consensos a manera de una densa red de anillos burocráticos, empresariales y de la sociedad civil que se articulan entre sí, horizontal y verticalmente. Pero si bien el involucramiento de actores e intereses tan diversos contribuye a dar continuidad al proceso, también le suma una alta cuota de incertidumbre respecto de sus resultados”. (Botto, 2003, p. 2)

Pero esta iniciativa era la conformación de un acuerdo entre países con asimetrías en todos los ámbitos. “Desde un comienzo el alcance de la propuesta de EE.UU. fue clara: ofrecer a los países del continente, exceptuando Cuba, el mismo tipo de acuerdo comercial celebrado con México. Se trataba de un acuerdo entre países con gran asimetría económica, política y social, en el cual los gobiernos más desarrollados no se comprometían con ningún tipo de ayuda técnica, financiera o trato especial para mejorar y equiparar las condiciones generales de la subregión;

tampoco a compensar los efectos de la polarización que pudiera producir la apertura comercial y financiera” (Acuesta, 2003, p. 221). A pesar de esto la idea de los países latinoamericanos y caribeños de gozar de los mismos beneficios adquiridos por México les era atrayente, centrando sus expectativas básicamente en dos aspectos fundamentales:

1. La apertura de mercados sin restricción alguna, lo que obligaba a las naciones más desarrolladas (Estados Unidos y Canadá) a eliminar las barreras para arancelarias y los subsidios que protegen sus industrias.
2. Atraer mayor inversión.

Por lo tanto, a pesar de sus diferencias y la dificultad que significaba avanzar en las mesas de negociación, los países latinoamericanos persistían en las negociaciones aspirando que al ponerse en vigor el tratado, las tasas de pobreza disminuirían considerablemente y se consolidarían los procesos democráticos en la región. Mientras que Estados Unidos y Canadá sabían que al avanzar en las mesas de negociación se ampliarían sus oportunidades para extender mercados, especialmente aquellos que contaban con escasa competencia en el resto del continente (Acuesta, 2003); además de aumentar sus ganancias con motivo de inversiones en espacios de consumo con poca incursión y producciones más baratas en lo que respecta a la mano de obra ya estándares ambientales.

Para el año 2001, al celebrarse la tercera Cumbre, en Canadá (Quebec), la resistencia popular se hizo visible. La gente se volcaba a las calles, no solamente en los países caribeños y latinoamericanos, sino también en Canadá y en Estados Unidos apareciendo figuras como el movimiento obrero norteamericano, que convergía sus intereses con los de los trabajadores de todo el continente, pese a que el ALCA no garantizaba más que el libre comercio, el flujo de mercancías y servicios, sin mencionar en ningún momento la situación laboral y la garantía de condiciones dignas del mismo. (Gambina, 2003)

Ante dicha resistencia en el periodo del 2001-2002, los gobiernos hicieron público el documento en borrador de las negociaciones y aunque el mismo, era un documento ilegible pese al orden del mismo, se identificaron la similitud de las cláusulas del

ALCA con el NAFTA, que para ese entonces ya evidenciaba los efectos negativos causados en el país centroamericano. El año 2002 fue un período clave, en el que se extendió formalmente el inicio de las campañas en la lucha contra el ALCA. Éstas propiciaban alianzas de fuerzas sociales y políticas, que exigían el esclarecimiento sobre los alcances y las consecuencias que traería dicha integración.

En defensa del acuerdo, los Estados Unidos argumentaron que si las negociaciones eran frenadas por algunos países que no se encontraban dispuestos a continuar, se verían aislados, quedando relegados en el mercado y perdiendo la oportunidad de participar comercialmente en el que sería el bloque económico más grande del mundo.

Pero el siglo XXI ofrece un panorama desfavorable para la negociación. En el año 2003 el cambio presidencial de Brasil (país mediador en la negociación, frente a su extensión y desarrollo económico con respecto a los países latinoamericanos) se vio inclinado por la oposición al ALCA. El gobierno de Lula planteaba que no era más que un proyecto de anexión a la política neoliberal, en el que EE.UU. buscaba dominar y aprovechar las reservas de la región, provocando un enriquecimiento de las grandes corporaciones norteamericanas y fortaleciendo su posición en el contexto internacional. Fue por ello que impulsó privilegiar las relaciones con los países integrantes del Mercosur, proyectando su extensión en todos los países latinoamericanos.

Igualmente Venezuela, bajo el gobierno chavista, manifestó una clara resistencia al proyecto, realizando una serie de observaciones al documento producto de la tercera Cumbre presidencial. Alegaba los tiempos que determinaba Estados Unidos para poner en marcha el acuerdo (2005) y la defensa por una democracia participativa en lugar de la democracia representativa que había sido inscrita por el presidente argentino Fernando de la Rúa. Planteaba la necesidad de involucrar a los pueblos a quienes se les debía informar el estado de la negociación para que las decisiones tomadas por los gobiernos estuvieran aprobadas y apoyadas por la participación popular.

No obstante ante la complejidad que se iba propiciando en las negociaciones, Estados Unidos iba adelantando acuerdos de modo bilateral, con la firme intención que para la implementación del ALCA tendría una serie de tratados con distintos países de la región, asegurando así su acercamiento a los pueblos latinoamericanos. El primer acuerdo logrado fue pactado con Chile en el año 2003 e implementado a tan solo un año (2004) de haberse firmado.

Aumentando las presiones, Estados Unidos reafirmó su posición de excluir y quitar cualquier respaldo a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (beneficiados por la ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga -ATPDEA-), por sus manifestaciones de oposición al ALCA, lo que limitaba a las naciones participantes.

Pero los intentos de persuasión fueron fallidos. Los resultados de la cuarta Cumbre celebrada en la ciudad de Mar Del Plata, en el año 2005, determinaron que la integración estaba en crisis y por ende no sería implementada como se tenía pronosticado. Los gobiernos pertenecientes al Mercosur y Venezuela alegaban las asimetrías existentes entre los estados pertenecientes, lo que dificultaba la puesta en marcha del acuerdo, por lo que la reunión concluyó sin la reapertura del documento final del ALCA, dando como finalizado el proyecto.

Es importante resaltar que si bien el ALCA no logró consolidarse, los resultados no fueron totalmente negativos, pues permitió a Estados Unidos acercarse a la región y estrechar lazos, estableciendo acuerdos bilaterales con distintos países latinoamericanos que le otorgaron y fortalecieron un amplio dominio sobre la región.

Por otra parte, mientras Estados Unidos afianzaba su nueva política comercial exterior, el mundo se configuraba bajo un nuevo escenario, que representaría el siglo XXI, caracterizado por un enfoque compuesto por la libertad, la democracia y la libre empresa, promulgando que solamente aquellas naciones capaces de comprometerse tanto con la libertad política-económica, como con el cumplimiento de los derechos fundamentales de sus pueblos podrían asegurar su desarrollo. No obstante para ello se debía garantizar un estado de paz, en el que las sociedades podían actuar de forma libre y abierta en todos los continentes.

Por lo que el gobierno norteamericano adquirió como principal obligación, defender su nación de todos aquellos enemigos que deseaban destruirla o representen una amenaza, extendiendo su respaldo a aquellos aliados y amigos que se sumaran a la lucha contra el terrorismo.

En un discurso realizado por el presidente George Bush días después del atentado a las Torres gemelas declaró ayudar a todos los países dispuestos a luchar contra el terrorismo, mientras que aquellos que se veían comprometidos con el mismo, aun cuando fuese por brindar refugio a los terroristas, serían concebidos como enemigos (Bush, 2003).

Entendiéndose que la pobreza, la corrupción y la ineficiencia institucional, son condiciones de vulnerabilidad en los estados, propiciando el surgimiento de fuentes terroristas y carteles de narcotráfico, Estados Unidos promulgó la apertura del libre comercio, como un medio para superar las ineficiencias que producen el surgimiento de este tipo de redes, atentando contra la seguridad y estabilidad de las naciones. Explícitamente el presidente norteamericano indicó que la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos era el internacionalismo norteamericano, por medio del cual cumplirían con la meta de lograr mayor libertad política y económica, establecer relaciones pacíficas con otros países y respetar la dignidad humana (Bush, 2003).

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basará en un internacionalismo inconfundiblemente norteamericano, que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. La meta de esta estrategia es ayudar a que el mundo no sea solamente más seguro sino también mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claras: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros países y respeto a la dignidad humana. (Bush, 2003, p. 249)

Además de establecer que la prosperidad y el desarrollo de una nación no se lograrían trabajando de manera aislada, por lo que los estados interesados en continuar con un proceso de desarrollo deberían actuar a través de alianzas y la implementación de instituciones multilaterales con el fin de unificar fuerzas.

Especialmente en el caso colombiano, la potencia se pronunció a favor de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Uno de los elementos totalmente vinculados al terrorismo y que tienen clarísimos alcances internacionales es el narcotráfico. Esta es una actividad que desde siempre ha estado ligada a las actividades terroristas y ha sido no solamente “actividad financiadora” del terrorismo sino que también ha sido uno de los principales motores de su existencia. La directa relación entre el negocio de las drogas ilícitas y las actividades de tipo terrorista hacen que el problema de la lucha contra el narcotráfico también aparezca como una de las prioridades de la comunidad internacional. (Alzate, 2004, p. 45)

Por lo que EE.UU. ofreció su respaldo para la solución del conflicto, buscando promover la recuperación de la soberanía nacional y el establecimiento de la seguridad básica para el pueblo colombiano. Los países de la región también se verían beneficiados, por ser el conflicto interno colombiano una amenaza para todos sus vecinos.

En el año 2002 luego de la Conferencia del financiamiento al desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebrada en Monterrey, el presidente George Bush asistió al encuentro de los presidentes de las naciones pertenecientes a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA): Bolivia (Jorge Quiroga, 2001-2002); Colombia (Andrés Pastrana, 1998-2002); Ecuador (Gustavo Noboa, 2000-2003); Perú (Alejandro Toledo, 2001-2006). En esta reunión se evidenció:

1. La doctrina de Bush era importante en el plano internacional para América Latina.
2. La intención de cooperación entre las naciones pertenecientes.
3. La renovación del ATPA como medio para impulsar las negociaciones del ALCA.
4. El comercio como eje estratégico para la política exterior norteamericana.

Estados Unidos inició el siglo XXI bajo la doctrina de Bush creada en 1990. En ella se estableció un nuevo orden mundial, dominado por los Estados Unidos. Sin

embargo los atentados del 11 de septiembre del 2001, reflejaron la vulnerabilidad de la principal potencia en los asuntos internacionales.

El país más “seguro” dejaba ver al mundo una arista de ineficiencia para protegerse de los ataques externos, situación que debería revertirse. Estados Unidos empezó a reflejar una imagen de dureza en los asuntos internacionales, “consolida una política exterior con los siguientes elementos: en primer lugar, logra articular la seguridad nacional como elemento inherente a la seguridad global, a partir de la creación del escuadrón antimisiles (incluido el de Israel), la construcción de “alianzas estables” bilaterales (Washington y Londres) y las ‘alianzas difíciles’ (Washington - París y Washington- Berlín)” (Molina, 2004, p. 62) aumentando la inversión del presupuesto nacional para temas relacionados con la seguridad nacional.

Además de promover la conexión del comercio y el desarrollo, Norteamérica estableció como estrategia para la seguridad nacional, la promoción de la propiedad intelectual, haciendo alusión que la salud pública es el punto más importante en el que se conecta la pobreza, por lo que se empeñó en asegurar que las reglas de propiedad intelectual establecidas por la Organización Mundial del Comercio fuesen lo suficientemente flexibles para que así las naciones en desarrollo tuvieran acceso a medicinas, dejando sin mencionar los beneficios que esto representaba para las potencias.

### **2.1.2 Inversión extranjera y seguridad nacional**

La inversión extranjera con el transcurrir del tiempo se ha hecho cada vez más importante, tanto en países desarrollados como en desarrollo, por lo que el mundo ve surgir un escenario inesperado, en el que aparecen inversiones por parte de países en desarrollo, las cuales van a competir a la par en el marco internacional con inversiones de países desarrollados.

Más allá de las nuevas políticas comerciales implementadas y la liberalización competitiva, los países desarrollados empezaron a enfrentar una serie de dificultades para poder aceptar la inversión extranjera, especialmente cuando se dirigía a los sectores estratégicos del país receptor. Por lo que aquellas naciones se vieron en la obligación de expedir algunas leyes con el fin de regular la inversión para

determinados rubros, teniendo como objetivo controlar, en fundamento de la seguridad nacional, la entrada de capitales extranjeros sobre algunos sectores. La difusión de este tipo de medidas provocó inclusive que para el año 2009, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE) expidiera ciertas directrices para los países receptores de la inversión, relativas a la seguridad nacional (Anzola, 2011).

En el caso de Estados Unidos, el tema cobró una amplia relevancia. Se emitieron una serie de leyes, dentro de las que figuraba la Ley de Inversiones extranjeras y Seguridad nacional (FINSA, por sus siglas en inglés), expedida en el año 2007, con motivo de los nuevos enfoques políticos implementados después del atentado a las Torres gemelas, además del desarrollo de dos doctrinas que marcaron la pauta, en todos los procesos de seguridad: la Pre-Emptive Action y la Homeland Security.

Con base en estas doctrinas, la política estadounidense de seguridad se amplió en distintas áreas y aunque éstas no puedan estar estrechamente ligadas a la defensa, han sido consideradas claves para conservar la seguridad nacional del país en mención, ellas son: la política migratoria, el comercio internacional y las inversiones extranjeras, pues se determinó que la apertura comercial y la reducción de barreras de seguridad, propiciaban el desarrollo de actividades terroristas.

La FINSA por su parte, se estableció con el objetivo de proteger a la nación del terrorismo, cuidando la seguridad territorial, estipulando que empresas estadounidenses pueden ser adquiridas por extranjeros y determinando que ciertos sectores susceptibles a la inversión debían ser protegidos, dentro de los que figuraban: el sistema de acueducto, las telecomunicaciones, las empresas de alta tecnología, las fuentes productoras de alimentos y las redes hídricas entre otros.

Esta ley autorizó al Comité de Inversión Extranjera en los Estados Unidos (CFIUS, por sus siglas en inglés), a revisar todas las transacciones, aun cuando éstas ya se hubieran realizado, indicando desde su juicio cuando representaban un problema o una amenaza para la seguridad norteamericana. Determinaba: 1) si la inversión provoca que una empresa extranjera controle una empresa nacional; 2) disponer las evidencias que corroboraran que una persona extranjera podía colocar en riesgo la



seguridad nacional; 3) establecer si no existía otra ley que podía proveer herramientas para la protección de la seguridad nacional.

Por lo que independientemente de las razones que impulsaron la creación de este tipo de leyes, se evidencia la división entre la formulación de la política y el imaginario que tiene cada sociedad acerca de la inversión extranjera. Pues mientras los países en desarrollo la perciben como un medio de colonización, los desarrollados la asocian con temores a la pérdida de la seguridad nacional y la soberanía.

## **2.2 Colombia**

### **2.2.1 Globalización e Inversión extranjera**

Bajo los atractivos beneficios que ofrecía la nueva lógica mundial, los países en desarrollo se vieron incentivados a integrarse temerosos de quedar relegados de las nuevas condiciones. Por tanto las integraciones comerciales se consolidaron como un eje clave para el desarrollo de las naciones. No obstante, abordaremos específicamente el caso colombiano ante los nuevos paradigmas establecidos, tomando como punto de referencia su inclusión en la Comunidad Andina.

Uno de los acuerdos con mayor relevancia para Colombia es la Comunidad Andina (CAN). Ella se inicia en el año 1969 como Pacto Andino hasta el año 1996 que se refunda como CAN. Se constituyó como un organismo regional, que tenía por objetivo conformar una unión aduanera que les brindara a las naciones participantes, un medio para alcanzar un desarrollo sostenible, consolidando al mismo tiempo un bloque económico regional.

La CAN representó para Colombia una de las principales herramientas para dinamizar su economía, especialmente frente al crecimiento de las exportaciones, permitiéndoles fortalecer su economía emergente. Pero la dinámica globalizadora se hizo cada vez más exigente y la crisis del bloque fue inminente, a pesar de ser una de las integraciones más antiguas de Suramérica. La salida de Chile en el año 1976, bajo la dictadura de Pinochet quien consideraba incompatibles las políticas de la integración con las de la nación; más los efectos provocados por la crisis de la deuda, que afectaron los procesos de liberalización del comercio interregional en los años

80; conjuntamente con el incumplimiento de los planes industriales, entre otras condiciones propiciaron el inicio de una temporada difícil.

La falta de preparación de los países miembros para incorporarse en un proceso de integración, consensuando y llegando a acuerdos con los demás miembros, fue uno de los comportamientos habitualmente expresados en las integraciones de la región. Si bien este esquema se inició de forma exitosa a medida que las negociaciones fueron evolucionando se vieron obstaculizadas, terminando estancadas y suspendidas, por los desacuerdos entre los países participantes.

Si bien la CAN se vio afectada por las condiciones señaladas, se debe considerar también las siguientes razones que agudizaron su crisis (Blanco, 2014):

- Falta de legitimidad: todo poder político debe ser reconocido y legitimado, asegurándose de mantener el control, provocando la obediencia. Pero la CAN desde sus inicios ha manifestado una ausencia de participación de la sociedad civil, coartando de este modo cualquier principio de legitimidad.
- Déficit democrático: ante la incapacidad de la comunidad andina por incluir a la sociedad civil se propició la falta de democracia participativa y el fortalecimiento de un poder ejecutivo supranacional.
- Concentración de poder: los organismos intergubernamentales (Consejo Presidencial y Consejo de Ministros de relaciones exteriores ) son quienes manejan la mayor parte del poder, reduciendo la participación del parlamento el cual se encarga de involucrar a la sociedad civil, cumpliendo con funciones básicamente deliberativas y declarativas, sin poder de decisión.
- Regímenes presidenciales: concentración de poder en la rama ejecutiva.
- La Comunidad Andina se consolida como una “decisión de política exterior que opera sin consulta de la ciudadanía”. (Blanco, 2014, p. 10)
- Ausencia de espacios institucionales con participación democrática, para el acompañamiento la cesión de poder soberano de decisión de los estados.
- Ineficiencia parlamentaria: el parlamento termino constituyéndose en un foro en el que sus estados participantes defiende manera individual los intereses de cada nación. Siendo esta una de las principales dificultades que presenta dicha integración

- La no implementación normativa que unifique las distintas concepciones de ciudadanía.

La CAN ha sido liderada a través de políticas de gobierno, que la han constituido como un proceso burocrático que dependía de los gobiernos centrales de cada país, los cuales tenían intereses diferentes frente al bloque. Ante este panorama el estancamiento del proyecto se hizo evidente, por lo que naciones como Colombia, ante la disfuncionalidad del acuerdo se vieron impulsadas a firmar acuerdos bilaterales con países como Estados Unidos. Sus principales motivaciones fueron: la necesidad de incrementar sus tasas de exportación, manteniendo un flujo constante del mercado, con el fin de fortalecer su economía; mejorar la realidad del país y continuar fortaleciendo sus competencias ante las exigencias de un mundo globalizado.

El tratado de libre comercio con Estados Unidos fue percibido por Colombia como la posibilidad de potenciar su desarrollo económico, por ser una alianza estratégica que le permitiría fortalecer su imagen internacionalmente, abriendo sus posibilidades a futuros acuerdos con mercados como los asiáticos y los europeos.

Es importante reconocer que el cambio de actitud del país sudamericano en mención, frente a los modelos de sustitución de importaciones, por economías abiertas, corresponde al fenómeno producido en la segunda mitad del siglo XX, por el avance tecnológico y la internacionalización de las economías, significando esto para los países menos desarrollados una plataforma que les permitía conseguir un desarrollo de manera más acelerado.

Del mismo modo se debe considerar que la globalización, también funcionó como una herramienta para superar la presión provocada por la crisis de la deuda a principios de 1980. Razón por la que los países latinoamericanos deciden transformar sus políticas económicas. Las que, como se mencionó anteriormente, pasaron de fuertes restricciones y controles establecidos para el acceso al capital extranjero, a la plena apertura del mercado, conjuntamente con el inicio por parte de los países en desarrollo de una importante competencia por atraer la mayor cantidad de inversión posible.

Colombia siguiendo esta tendencia desde 1990, empezó a implementar estrategias para atraer inversión extranjera. Pero esta necesidad chocó con la realidad de la nación. A pesar de su riqueza natural, su posición geográfica y sus múltiples ventajas comparativas, las condiciones sociales y políticas fueron un obstáculo para este proyecto.

El conflicto interno de la nación, manifestó la ausencia de seguridad y estabilidad para los posibles inversionistas. Las guerrillas y el surgimiento de grupos paramilitares fomentaron el fenómeno del desplazamiento, con el cual los inversionistas nacionales ante la penuria de amenazas o miedo a secuestros, prefirieron llevar sus capitales a otros países, provocando un incremento en las tasas de desempleo y violencia, alejando aún más la posibilidad de que inversionistas extranjeros se sintieran atraídos por la nación.

Jurídicamente Colombia también manifestó inestabilidad para la IED. El continuo cambio de normas jurídicas, frente a la poca claridad en la interpretación de las leyes, llevaron a la nación a celebrar múltiples reformas tributarias, cambiarias, entre otras. Además se promulgaron leyes incompatibles, como lo ejemplifica la ley 9 de 1990 o la ley cambiaria, en la que se detectó una redacción confusa, provocando dificultad en su interpretación, además de ser repetitiva y contradictoria, siendo este aspecto uno de los mayores detractores que desestimularon la inversión extranjera.

Otro de los aspectos polémicos para Colombia y que representó un elemento esencial para la IE, fueron los principios de expropiación. En la Constitución política nacional, artículo 58, se consagra el derecho a la propiedad privada, se promulgó que “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p.

29). Ello evidenciaba una garantía para el cumplimiento del derecho a la propiedad privada, aunque este no sería del todo garantizado, ya que ante una situación de conflicto entre el interés general y el interés particular este último debería ceder ante el interés público, facultando al legislador de determinar en qué situaciones se debía expropiar, sin la obligación de indemnizar al inversionista afectado. Ello no fue bien visto por los inversores extranjeros que se sintieron desprotegidos frente a esta decisión.

Bajo este panorama, Colombia decidió implementar una serie de acciones como estrategia para atraer a la IED. Dentro de ellas se destaca la reforma del artículo 58 de la Constitución, bajo el acto legislativo 01 de 1999. Con lo cual se superó la polémica frente al tema de la expropiación (Rodríguez, 2001). Además llevó adelante una serie de reformas en las que se plasmaron el nuevo perfil del estado, impulsado la apertura comercial y en el que se permitió la participación de los particulares en ámbitos que eran de dominio exclusivo del estado.

Por lo que el sistema andino fue la inspiración para el nuevo régimen colombiano, implementando lineamientos generales dirigidos a la inversión extranjera.

Colombia ha desarrollado las directrices andinas mediante normas específicas que contemplan la definición de inversionista e inversión, los trámites a seguir y los sectores en los cuales existen restricciones. En los aspectos relacionados con el establecimiento de una sociedad, en las relaciones laborales o en lo relacionado con competencia, por ejemplo, se aplican las normas generales vigentes en cada materia (Anzola & Villaveces, 2006, p. 5).

En lo que respecta al conflicto político, que dio como resultado el surgimiento de las guerrillas, el Estado incentivó los diálogos de paz. La búsqueda de llegar a acuerdos con los grupos insurgentes empezó a ser un factor clave como estrategia de atracción de IE. Pese al frustrado intento de diálogo se desarrollaron estrategias como el denominado Plan Colombia bajo la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), en el que los Estados Unidos ofreció ayuda militar a la nación, reflejando un gobierno incoherente y escaso de claridad, sin una política definida, pero con una intención evidente de solucionar el conflicto.

A pesar de no ser un país con amplias garantías, Colombia pudo utilizar dos medios para la atracción de inversión extranjera, siendo la riqueza natural uno de sus principales factores a favor y su relativa estabilidad económica reflejada en el constante cumplimiento con la deuda externa, lo que le permitió adquirir reconocimiento ante entidades internacionales.

Por ello es posible determinar que la década de los noventa fue positiva para la IE. Además de contar con una apertura comercial, en la que se pasaba de los lineamientos de los años 80, basados en la normatividad del Grupo Andino, a un nuevo modelo económico y político fundamentado en bases “neoliberales”, buscando reducir al máximo la intervención estatal, con respecto a temas económicos y sociales, se defendió el libre capital como garantía para el equilibrio de mercados.

Pero no obstante como se mencionó anteriormente la realidad del país colisionaba con las intenciones de afianzar la inversión como herramienta para el desarrollo, dando como resultado saldos negativos. En este contexto emergió una nueva etapa para el país, caracterizada por la implementación de nuevas integraciones internacionales, siendo este un mecanismo utilizado por diversos países en desarrollo para atraer y aumentar los flujos de la inversión.

Los acuerdos de integración o colaboración entre países ha sido una de las formas más generalizadas para globalizarse. Así lo han hecho los países desarrollados y los de reciente industrialización. Incluso China ha iniciado una agresiva política de acuerdos comerciales en el mundo. Los países menos desarrollados también se han incorporado a este proceso y vienen promoviendo acuerdos comerciales o de integración con países de desarrollo similar o con los países desarrollados. La integración es, pues, parte esencial del desarrollo económico y social. (Villegas, 2005, p. 26)

Con el propósito de mantener los flujos económicos se consagraron legislativamente los derechos de los inversionistas y de las empresas participantes, con el fin de brindar seguridad jurídica. Se pactó el trato nacional y la implementación de la

cláusula de la nación más favorecida, estableciendo múltiples derechos para los inversionistas, que daban garantías de un trato justo y menos riesgoso.

Los acuerdos bilaterales de inversión (BIT, por su sigla en inglés) como mecanismo de atracción desempeñaron un papel relevante para Colombia. La implementación de acuerdos con naciones como Estados Unidos han funcionado como promotores y protectores para la inversión, buscando en todo momento brindar seguridad a los inversionistas y determinando como punto principal en la economía, la instauración de un entorno empresarial adecuado, en el que la perdurabilidad de las transnacionales fuese evidente, contribuyendo al desarrollo de nuevos proyectos, que brindan un mejor concepto y promocionaran el país para el incremento de la IED. Es importante resaltar la necesidad de Colombia por realizar acuerdos con potencias como los Estados Unidos que como punto principal fortalece las inversiones y posiciona a la nación internacionalmente como referente para la IED.

El interés del país no está solamente en la necesidad de tener una fuente de financiamiento distinta a la tradicional, sino también en considerar que la inversión produce empleo, aumenta la productividad, permite a su población tener acceso a conocimientos especializados y mayor tecnología, incrementa las tasas de exportación y es una variable importante para el desarrollo económico de la nación en su conjunto.

Es importante resaltar el comportamiento de las exportaciones colombianas a medida que se incentivaba la IED, pasaron de US\$7.000 millones en 1990 a US\$16.000 en 2004. Respecto al PIB las exportaciones representaban el 14,3% en 1990 y para 2004 el 17,2% (Villegas, 2005) “cerca de US\$7.000 millones en 1990 a US\$16.000 en 2004. Para 2005 se espera que estén cerca de US\$20.000 millones. Respecto al PIB las exportaciones representaban el 14,3% en 1990 y para 2004 el 17,2%” (Villegas, 2005, p. 27) reflejando el incremento en las exportaciones, las cuales se van consolidando paso a paso como una parte importante para la estrategia de los mercados. Ante estas dos variables (IED - exportaciones) Colombia encontró en el TLC con Estados Unidos la oportunidad de fortalecerlas, funcionando como una acción estratégica que le permitiría no solo atraer una mayor inversión, sino también poder expandir su mercado en uno de los países con mayor capacidad de consumo.

Por lo tanto el TLC con Estados Unidos fue percibido como el motor para la internacionalización de la economía, estimando crecimientos considerables y sostenibles del PIB. Además de permitirle al país posicionar su comercio frente a países como Canadá, Chile y México, no firmar este acuerdo representaría una desventaja del comercio colombiano frente a otros países como Canadá, Chile y México, que poseen tratados con Estados Unidos. Los beneficios quedan sujetos a la capacidad que desarrolle el país para producir mercancías competentes que puedan insertarse mundialmente.

Independientemente de la firma del acuerdo Colombia se encontraba obligado a reestructurar los entornos productivos, para poder insertarse en la carrera internacional de mercados, “se trata entonces de dar el gran salto en materia de infraestructura, educación y formación, ciencia y tecnología, instituciones y mercado de capitales. Hasta ahora el país no le ha prestado la suficiente atención a estos temas”. (Villegas, 2005, p. 36)

### **2.2.2 Ley de Preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga (ATPDEA)**

Además de las ya mencionadas razones que impulsaron a Colombia a negociar con Estados Unidos es importante entender la renovación del Andean Trade Preference Act (ATPA) o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, como una de las principales condiciones que impulsaron dicho proceso de negociación.

Dicha ley es el plan de lucha contra las drogas, que nace bajo el mandato del presidente George Bush, en el año de 1991 y es extendido en 1993 por el presidente Bill Clinton, beneficiando a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Su principal objetivo fue la implementación de nuevas alternativas laborales, que permitieran a los países beneficiados sustituir la producción y el tráfico ilícito de drogas, por medio de la creación y la ampliación del comercio entre los países andinos y los EE.UU. Este proyecto surgió como respuesta al principio de responsabilidad compartida, en el que el conflicto de las drogas debía ser enfrentado a nivel mundial, ya que era considerado un factor con alto impacto sobre la seguridad



nacional, no solo de los países productores sino también de los consumidores, por lo cual debía ser erradicado y sustituido por nuevas fuentes de empleo (Gaitán, 2003).

Las naciones andinas pertenecientes al proyecto se vieron incentivadas por las posibilidades de acceso al mercado norteamericano, que promovía el ATPA, pese a la eliminación de las barreras arancelarias para aproximadamente 5.600 productos, haciéndose obvio, que la intención principal del Gobierno estadounidense al otorgar preferencias comerciales sin contra prestación, estaba vinculada a la incentivación de las exportaciones de los países beneficiarios, reemplazando los productos a base de coca o amapola por otros que fuesen legales y provocasen del mismo modo dinamismo en la economía, como el promovido por las actividades ilícitas en mención. (Gaitán, 2003)

Además de la atracción frente a las reducciones arancelarias, los países de la región andina estaban enfrentando una desventaja ante las preferencias otorgadas por EE.UU. al Gobierno mexicano por su ingreso al NAFTA.

Por lo cual en diciembre del 2001, a pocos meses de que finalizara la vigencia del ATPA los países andinos que se beneficiaban por dicho proyecto, emprendieron una campaña por la extensión y ampliación de las preferencias por parte del Congreso norteamericano.

Y aunque en el caso Colombiano, esta ley permitió que EE.UU. se consolidara como el principal socio comercial, por destinarse el mayor porcentaje de las exportaciones y ser también el principal proveedor de las importaciones, el país no presentó ganancias significativas, aun cuando se vio beneficiada por la ley de Preferencias comerciales andinas. Logró posicionar solo 11 productos en el mercado de su socio comercial. Estuvo afectado también por las barreras no arancelarias que impidieron la inserción de nuevos productos en el mercado norteamericano, además de estar en competencia con otros países, que ofrecían productos más baratos y más competitivos.

Pero aun así y bajo los beneficios obtenidos, Colombia buscó consolidar mayores beneficios con su socio comercial, para conseguir ser más competente en el campo

internacional. No obstante el país republicano no era el único de las naciones integrantes que promovían la extensión y apertura de mayores beneficios por parte de EE.UU. para consolidar una economía libre de actividades ilícitas que por tanto tiempo había sido fuente laboral y económica.

Por lo cual en el año 2001, los representantes Bill Thomas y Philip Crane, presentaron en la Cámara de representantes, el proyecto de Ley Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act. El cual era más amplio que el propuesto por el senado. Otorgaba mayores beneficios a todas las naciones pertenecientes al ATPA y extendía su duración.

Dicha ley, fue aprobada en el año 2002 por el presidente Bush, incluyendo la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA). Sin embargo, para que las preferencias se cumplieran por completo, Colombia debía cumplir con los términos de elegibilidad establecidos, dentro de los cuales se encontraban:

- Que el país no fuera comunista.
- No haber expropiado o nacionalizado propiedades de ciudadanos norteamericanos.
- Que no hubiese anulado acuerdos vigentes o derechos de propiedad intelectual.
- Que no hubiese desconocido decisiones de arbitraje que favorecieran a ciudadanos estadounidenses.
- Que estuviera al menos en un acuerdo en el que se tuviera a consideración la extradición de ciudadanos norteamericanos.
- Que estuviera iniciando en el reconocimiento internacional de los derechos de los trabajadores, etc.

Por lo cual, el país sudamericano, en septiembre del año 2002, entregó un documento que evidenciaba el cumplimiento de los requisitos establecidos por los EE.UU., buscando de este modo que la ley se hiciera efectiva, para poder dinamizar las exportaciones colombianas.

**Tabla 1. Transición de la ley ATPA a ATPDEA**

ATPA ANTERIOR	ATPDEA
<b>Incluye</b> todos los productos salvo los expresamente excluidos (5600).	<b>Incluye</b> todos los productos salvo los expresamente excluidos (5600 + 700 aproximadamente).
<b>Reducción:</b> Algunos productos y manufacturas de cuero. <b>Excluidos:</b> Confecciones y textiles, petróleo y sus derivados, relojes y sus partes, atún, ron y tafia, azúcares, jarabes y otros productos con azúcar sujetos a cuota.	<b>Excluidos:</b> Textiles, ron y tafia, azúcares, jarabes, y productos con azúcar sujetos a cuota y atún preparado o preservado de cualquier manera (salvo el incluido).
<b>Ejemplos:</b> Flores, algunas frutas, pigmentos químicos, componentes de oro, metales preciosos, cápsulas de gelatina, goma de mascar, productos de cerámica, carteras, espárragos.	<b>Ejemplos:</b> Además de los del ATPA anterior, calzado, manufacturas de cuero, confecciones, petróleo y sus derivados, relojes y sus partes, atún de ciertas características.

Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/>

No obstante ante la implementación del ATPDEA se percibe por parte de Estados Unidos, la intención de estimular la integración de cadenas regionales que contribuirían a la implementación del Tratado de Libre Comercio para las Américas (Gaitán, 2003), permitiéndole no solo beneficiarse comercialmente, sino también acercarse a la Comunidad Andina, con el fin de fortalecer su relación con el Mercosur.

Por ende, indistintamente a los beneficios que buscó obtener los Estados Unidos, Colombia apoyó las iniciativas de sus socio comercial, por la posibilidad de poseer los beneficios ya adquiridos, los cuales han sido agentes de activación económica, y perderlos hubiera significado para el país retrasar el desarrollo frente a la competitividad, propiciando un detrimento para la económica, por no fomentar la industrialización e implementación de productos con valor agregado, quedando en desventaja con los países que se encontraban acobijados bajo este proyecto de ley (Económicos, 2003).

### **2.3 Reflexiones finales del Capítulo 2**

La implementación de integraciones económicas entre países en desarrollo y desarrollados ha dado paso a la configuración de relaciones asimétricas, conllevando a interacciones complejas y desafiantes. Se considera a la liberalización competitiva como una de las herramientas principales para avanzar en la configuración de una red comercial mundial, en el que el flujo de los mercados sea cada vez mayor pese a la

eliminación de obstáculos al comercio y a la constante necesidad de las naciones para no quedar relegadas de la nueva lógica globalizadora.

En ese sentido, luego de lo expuesto en este capítulo, se puede observar que en el caso de Estados Unidos se hace visible la necesidad de acercarse a la región y buscar aliados con el fin de asegurar la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas. Pese a la complejidad y a la obstaculización del proyecto, las negociaciones bilaterales con países latinoamericanos fueron el instrumento utilizado para evitar la frustración de la integración. Además de haber sido también una estrategia para afianzar sus condiciones geopolíticas y geoeconómicas en las Américas, mejorando y fortaleciendo de esta manera su poder en el escenario internacional, predominando y dirigiendo el comercio (Tole, 2013).

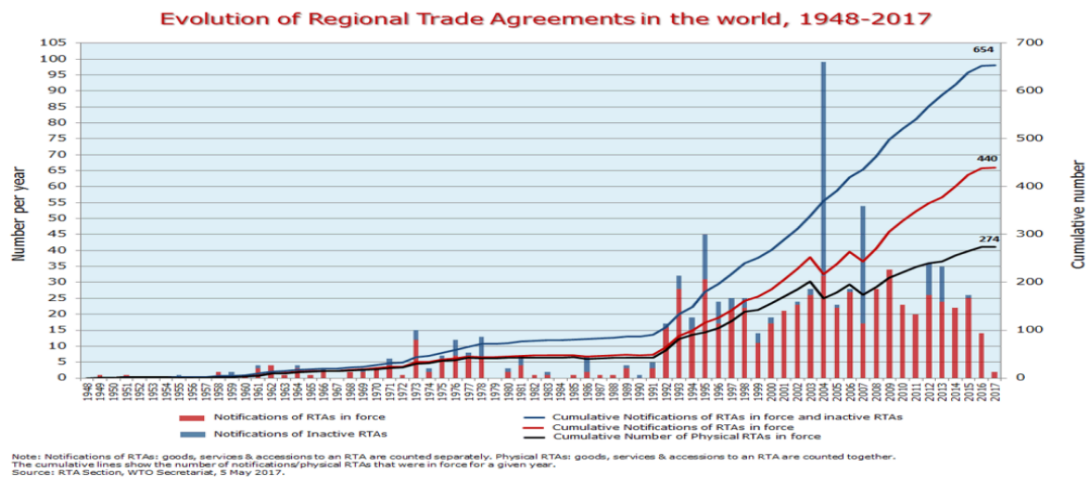
En lo que respecta a Colombia, se evidencia que percibió en la negociación del TLC una estrategia de desarrollo, siendo la apertura de los mercados un medio para incorporarse en la carrera comercial internacional. El estrechamiento de lazos con la potencia norteamericana, fue considerado un medio para mejorar su posición internacional, consolidándose como una nación atrayente para la inversión extranjera, fortaleciendo sus mercados.

**CAPÍTULO 3**  
**CONTENIDO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO**  
**ESTADOS UNIDOS-COLOMBIA**  
**Y OTROS TLC CON ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

A partir de la apertura comercial iniciada por los países en desarrollo a fines de los años 80 se intensificó la adopción de instrumentos para promover la inserción internacional. El sistema multilateral del comercio provee el marco en el cual se insertan esos países, tanto en relaciones comerciales bilaterales, como regionales o multilaterales. De hecho, el esquema de integración denominado Zona de Libre Comercio (ZLC), se define en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1994 como: “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”. (Organización Mundial del Comercio, 1994, p. 547)

En ese sentido, la ZLC ha sido en las últimas décadas, la figura más elegida por los países para insertarse en el sistema internacional (véase Gráfico 1). Es el principal instrumento de negociación utilizado por Estados Unidos en sus relaciones comerciales y Colombia no fue la excepción. (Organización Mundial del Comercio, 2017)

## Gráfico 1



Fuente: Secretaría OMC, 2017, disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/regfac\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm)

En este segundo Capítulo se analizará el contexto de la firma del TLC entre Estados Unidos y Colombia. En un primer momento se presentarán los acuerdos alcanzados en cada una de las mesas de negociación llevadas a cabo para la conformación del TLC, con el fin de ofrecer al lector un conocimiento básico del contenido del acuerdo y reflejar los distintos intereses que tuvieron cada uno de los países en cuestión al momento de negociar.

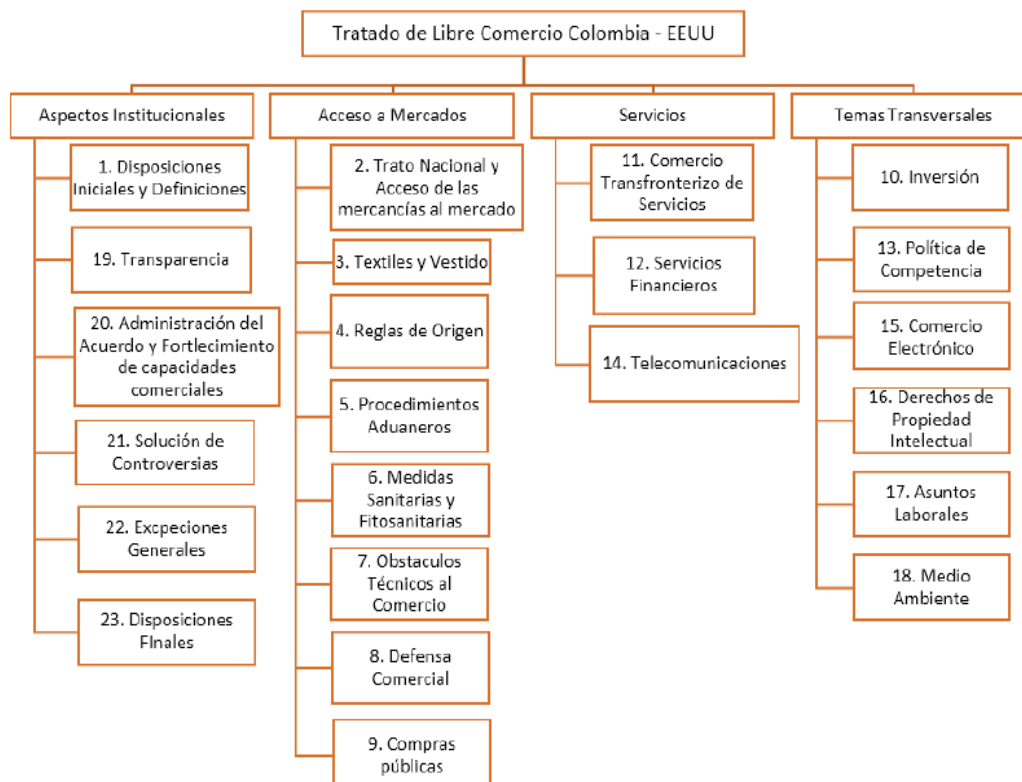
En segundo lugar, se realizará un estudio comparado sobre la experiencia regional del libre comercio con los Estados Unidos, para lo cual se abordarán tres casos: México, Chile y Perú. Por último se concluirá con las reflexiones finales.

### 3.1. Contenido del Acuerdo

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, pese a las múltiples diferencias existentes, reflejó en cada una de sus mesas de negociación, la necesidad de ceder o en su defecto de solicitar un trato prioritario para poder equilibrar la balanza, reducir las asimetrías y conformar una zona de libre comercio, próspera y productiva.

En la siguiente figura se muestra su contenido clasificado en cuatro categorías<sup>2</sup>, las cuales nos permiten analizarlo de forma más ordenada. Por intereses de la investigación, los capítulos no serán abordados de forma exhaustiva, excepto la sección correspondiente a la agricultura y a algunos aspectos que merecerán una reflexión más profunda.

**Figura 2**



Fuente: Aldana (2015, p.8.)

### 3.1.1 Aspectos institucionales

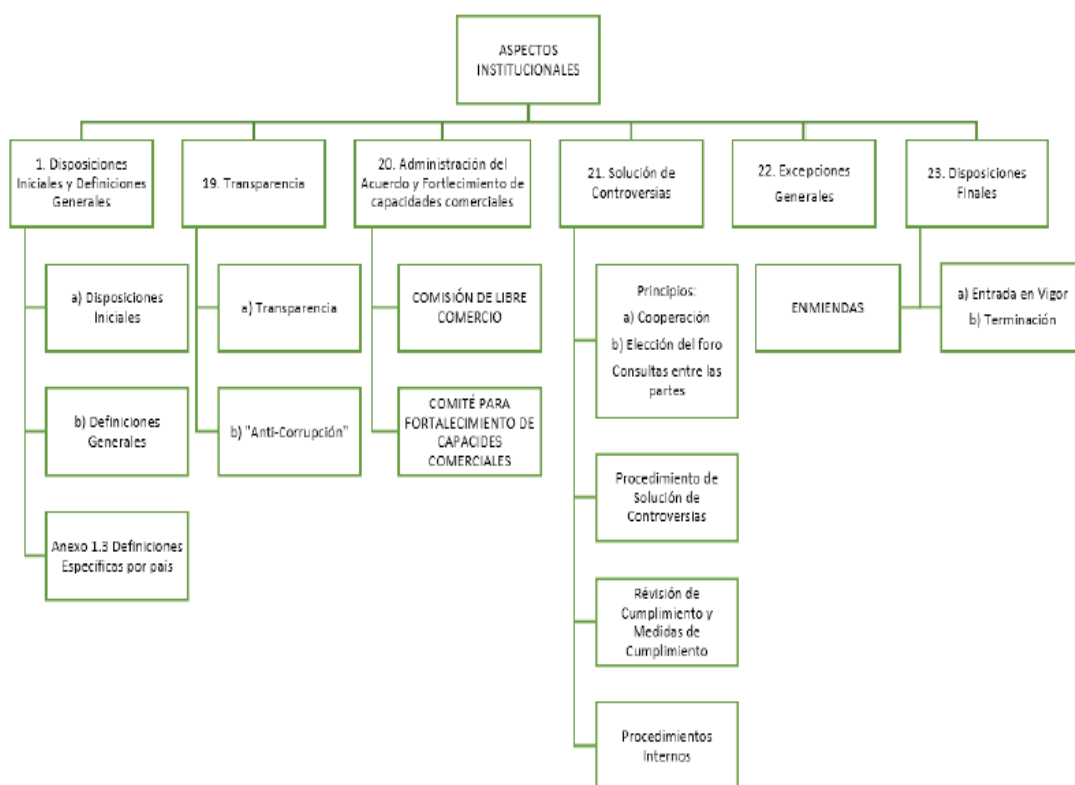
En el preámbulo del TLC quedó especificado que “Colombia es miembro de la Comunidad Andina y que la Decisión 598 de la Comunidad Andina requiere que cuando los países andinos negocien acuerdos de comercio, se preserve el Ordenamiento Jurídico Andino en las relaciones recíprocas entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena” (Gobierno, 2011, p. 1). Por lo cual en la negociación del TLC se debieron tener en cuenta las sensibilidades de los socios

<sup>2</sup> La clasificación de los capítulos del TLC Colombia-Estados Unidos es referenciada en la presentación del contenido del acuerdo, disponible en la página del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/>

andinos que no participaron, con el fin de asegurar la configuración de un acuerdo compatible con el ordenamiento jurídico de la CAN.

El tratado cuenta con diversos aspectos institucionales, expuestos a continuación:

**Figura 3**



Fuente: Aldana (2015, p. 9)

Si bien la Comisión de Libre Comercio tiene como principal propósito llevar a cabo todas las funciones de administración del Tratado, también se encargó del control de los efectos provocados en la Pequeña y Mediana Empresa (PYMES). Con el fin de fortalecer la capacidad comercial de Colombia, se creó el Comité de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales, encargado de gestionar los procesos de cooperación internacional a partir de la estrategia nacional de cooperación establecida por Colombia.

Es importante resaltar la existencia de otros grupos de trabajo encargados de llevar a cabo actividades más específicas, facilitando el cumplimiento del Tratado y evitando llegar al uso del mecanismo de controversias. En la siguiente Tabla se puede observar los comités y grupos de trabajo:



**Tabla 2 Comisiones, comités, grupos de trabajo y consejos creados en el TLC**

<b>Comisión de Libre Comercio</b>
<b>Comité para el fortalecimiento de las Capacidades Comerciales</b>
<b>Comité de Comercio de Mercancías</b>
<b>Comité de Comercio Agrícola</b>
<b>Comité sobre Asuntos Textiles y del Vestido</b>
<b>Comité Permanente sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias</b>
<b>Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio</b>
<b>Comité de Servicios Financieros</b>
<b>Comité sobre Contratación Pública</b>
<b>Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales</b>
<b>Grupo de Trabajo sobre Política de Competencia</b>
<b>Consejo de Asuntos Laborales</b>
<b>Consejo de Asuntos Ambientales</b>

Fuente: Minicomercio, Industria y Turismo (2006, p. 8)

Es importante reconocer que si bien se busca recurrir en última instancia al mecanismo de solución de controversias, también es claro que en el proceso de implementación y desarrollo de los tratados suelen surgir algunas diferencias en cuanto a su interpretación e implementación. Por tal motivo, el capítulo de solución de controversias establece los procedimientos a seguir en caso de existir alguna disconformidad. Los mecanismos de solución consisten en realizar consultas entre las Partes y en caso de no llegar a ningún acuerdo, se prosigue con la instancia de la Comisión de Libre Comercio. Esta cuenta con plazos específicos, en caso de no dar solución a las discrepancias, se pasa a un panel arbitral. Si aun después del panel persisten las diferencias, existen las medidas de compensación al perjudicado y de sanción al infractor. Estos mecanismos son relevantes para garantizar la seguridad jurídica del Tratado. Véase a continuación, los demás capítulos que componen el aspecto institucional del Tratado:

- Capítulo 1. Disposiciones Iniciales y Definiciones Iniciales: Su objetivo es establecer una zona de libre comercio y la definición de conceptos generales y específicos.
- Capítulo 20. Administración del Acuerdo y Fortalecimiento de Capacidades Comerciales: Su objetivo es establecer la Comisión de Libre Comercio y el Comité para el fortalecimiento de las capacidades comerciales.

- Capítulo 21. Solución de Controversias: Tiene como objetivo Crear un mecanismo que se aplicará a la prevención o la solución de las controversias entre las Partes relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo. (Mincomercio Industria y Turismo, p. 5)

### **3.1.2 Excepciones y disposiciones finales**

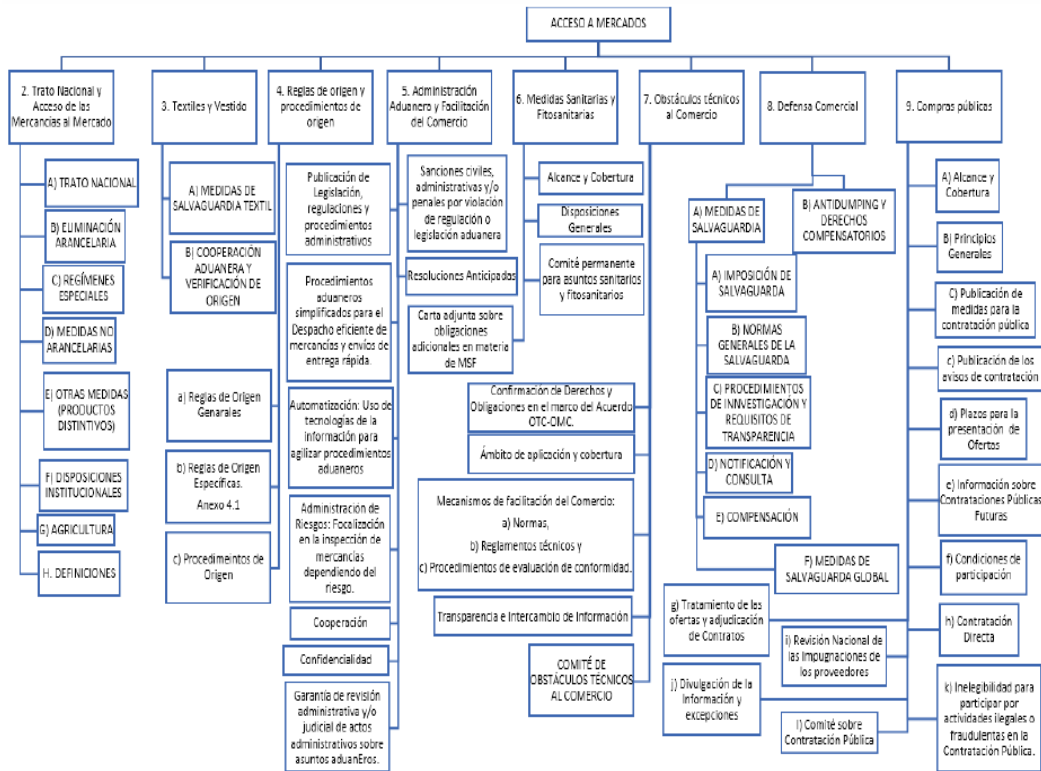
Para finalizar en lo que concierne a los aspectos institucionales es importante hacer mención al Capítulo 22 en el que se establecieron una serie de excepciones, para evitar que las disposiciones fueran mal interpretadas y se propiciara una desprotección a la vida, a la salud de cualquier ser vivo, o a los recursos vivos y no vivos agotables. Estableciéndose igualmente que las normas del Tratado no debían ser interpretadas para obligar a alguna de las partes a facilitar algún tipo de información que pueda colocar en riesgo los intereses nacionales en materia de seguridad, tampoco se permitió impedir la implementación de medidas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en lo que corresponde al sostenimiento o restauración de la paz.

El Capítulo 23 establece algunas disposiciones finales entre las que se encuentra la enmienda del tratado, el deber de consulta entre las partes cuando existan modificaciones sobre los acuerdos de la OMC que hagan parte integral del mismo, la entrada vigencia del TLC/Col-EEUU la terminación de acuerdo de manera unilateral mediante la notificación escrita a la contraparte, y la posibilidad de que otro país o grupo de países se adhieran al acuerdo en los términos y condiciones que se establezcan entre el adherente y las demás Partes, una vez surtido el procedimiento aprobatorio interno tanto en éstas como en aquel. (Aldana, 2015, p. 15)

### **3.1.3 Acceso a mercados**

En el siguiente mapa conceptual se establece la agrupación metodológica de capítulos propuesta por el Ministerio de comercio, industria y turismo de Colombia, para presentar el contenido del Tratado, en lo que respecta al tema de acceso a mercados.

Figura 4



Fuente: Aldana (2015, p. 16)

Los capítulos concernientes al acceso al mercado tenían como objetivo establecer las funciones económicas más relevantes del Tratado, tales como la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios<sup>3</sup>, regulando las condiciones de acceso de mercancías y acordando un acceso preferencial. Incentivando el potencial de los países en cuestión, pese a obtener una mejor posición en el mercado con respecto a los países competidores que contarán con dicho beneficio.

<sup>3</sup>Aranceles: impuestos que los países cobran a los productos provenientes de otros países en el desarrollo de la actividad exportadora. Su objetivo es elevar el precio de los productos importados y proteger la industria nacional. Barreras no arancelarias: obstáculos diferentes a los aranceles, que suelen utilizar algunos países para impedir el libre acceso de los productos de otros países. Entre ellos están las licencias previas, las cuotas o contingentes arancelarios, las barreras técnicas, las barreras sanitarias y fitosanitarias, las salvaguardias, entre otras. Resumen del Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/Studies/COLResumen\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf)

### *A) Eliminación arancelaria*

En la sección B del Capítulo 2 se establecieron las condiciones de eliminación arancelaria aduanera de ambos países, sujeto a las siguientes disposiciones:

- Ninguna de las partes podía incrementar los aranceles aduaneros existentes o implementar uno nuevo, con respecto a las mercancías originarias de la contra parte.
- Se eliminarían progresivamente los aranceles aduaneros, sobre las mercancías originarias, sujeto a lo establecido en la lista de desgravación, estipulada en el Anexo 2.3 del Tratado.
- Colombia estaba habilitada para dar un tratamiento arancelario igual o más favorable a una mercancía, según lo estipulado en los instrumentos jurídicos de integración andina, en la medida que las mercancías cumplieran con las reglas de origen contenidas en dichos instrumentos.
- Las partes podían realizar consultas entre sí, en caso de querer acelerar la eliminación de aranceles aduaneros.
- Para mayor certeza, una parte podía incrementar un arancel aduanero al nivel establecido en el Anexo 2.3, tras una reducción unilateral. Del mismo modo mantener o aumentar un arancel si lo autorizaba el órgano de solución de controversias de la OMC.

A partir de estos principios es importante aclarar que el propósito de esta investigación no es realizar una descripción detallada de las listas de desgravación arancelaria, agrícola e industrial, plasmadas en el Anexo 2.3 del Tratado. Sin embargo, es importante establecer un panorama general sobre las categorías allí definidas y algunos de los productos que se catalogaron como sensibles para Colombia.

Las categorías de desgravación son estipuladas según los periodos determinados, para la eliminación de aranceles vigentes, sobre las mercancías originarias en cada una de las partes, comprendiendo la sensibilidad de algunos productos, por lo cual algunas desgravaciones serán parciales y paulatinas, hasta lograr la eliminación completa del arancel. La intención de esta medida es que al lograr la liberación total arancelaria, los productores nacionales, junto con el plan de desarrollo implementado

por el gobierno nacional, hubiesen preparado la industria para consolidar una competencia en igualdad de condiciones, frente a los productores norteamericanos, que ingresaran al mercado nacional con sus mercancías libres de arancel. De acuerdo con lo establecido en el Anexo 2.3 del Acuerdo, las categorías de desgravación se realizaron de la siguiente manera (CATEGORIA - AÑOS):

A-0, B-5, BB-9, C-10, D-15, H-3, K-7, L-8, M-9, N-12, T-11, U-5, V-10, W-10, X-18, Y-18, Z-19.

Más del 80% de la lista de desgravación agrícola de Colombia tiene categoría “A” lo cual implica que todas estas mercancías se encuentran libres de arancel desde el 15 de mayo de 2012, fecha en que entró a regir el Acuerdo. Sin embargo, algunos productos relativamente sensibles para Colombia fueron incluidos en categorías que manejan mayores plazos de desgravación progresiva; por lo que a modo de ejemplo y sin ánimo de entrar en detalle podemos mencionar los siguientes: a) la carne de cerdo, pavo, pato y ganso; buena parte de las leches y natas; huevos con cascara; papas, arvejas; buena parte del café; harina de arroz, almidones y féculas; grasas y cebos; buena parte de los aceites y embutidos; algunos chocolates, entre otros son categoría “B” que corresponde a 5 etapas anuales de desgravación progresiva antes de quedar totalmente libres de arancel; b) huevos sin cáscara y demás son categoría “C” que corresponde a 10 etapas anuales; c) frijoles crudos son categoría “L” es decir 8 años; d) los demás maíces que no son duros, amarillos o reventones tienen categoría “N” de 12 anualidades, e) azúcares de caña y remolacha son categoría “D” correspondiente a 15 años, entre otros casos. Pero vale la pena aclarar que no todos los productos tienen una categoría específica de desgravación. De hecho, en el “Apéndice I” podemos encontrar algunos productos altamente sensibles para Colombia que si bien se encuentran libres de arancel desde la entrada en vigencia del Acuerdo, se ha limitado la cantidad acumulada del respectivo producto que se puede importar anualmente desde EE.UU., y durante una determinada cantidad de años, luego de los cuales se podrán importar cantidades ilimitadas de tales mercancías libres de arancel. Esto se conoce como “*Contingente arancelario*”. (Aldana, 2015, p. 20)

### *B) Medidas no arancelarias*

Este tipo de medidas de política comercial son leyes o regulaciones políticas que no se encuentran de manera habitual como un arancel, pero llega a producir el mismo efecto de regulación al comercio, por ejemplo; una norma técnica o una medida fitosanitaria. Según lo establecido en el acuerdo, ninguna de las partes podrá implementar alguna prohibición o restricción a las mercancías importadas de la otra parte, incluyendo:

- a) Requisitos de precio de exportación e importación, salvo lo permitido para la ejecución de las disposiciones y los compromisos adquiridos con respecto al antidumping y compensatorios.
- b) Concesión en las licencias de importación condicionadas al cumplimiento de un requisito de desempeño.
- c) Restricciones voluntarias a la exportación incompatibles con lo previsto en el artículo VI del GATT de 1994.

### *C) Profundización a la agricultura*

En la sección G del Capítulo 2 del Acuerdo se abordaron específicamente las medidas adoptadas por cada una de las partes en lo que compete al comercio agrícola, por ser uno de los sectores más sensibles y controversiales. Con motivo de ser este sector uno de los objetos de la investigación, lo abordaré con mayor profundidad con respecto a las demás mesas de negociación del TLC.

Sujeto al artículo XIII del GATT cada una de las partes se encuentra en la obligación de implementar los contingentes arancelarios<sup>4</sup> estipulados en el Apéndice I del Anexo 2.3 asegurando una administración de contingentes transparentes, de conocimiento público, no discriminatorios y que no sean un obstáculo al comercio. Las autoridades gubernamentales de cada parte serán las únicas con la facultad de administrar los contingentes. Es importante resaltar que la asignación bajo cuotas de contingentes deberá ser realizadas en cantidades de embarque comercialmente viable, preferiblemente en las cantidades solicitadas por los importadores.

---

<sup>4</sup> Eventual limitación para exportar o importar una determinada cantidad o durante un tiempo determinado, una mercancía. Disponible en: <http://export.reingex.com/contingente.asp>

Una de las principales exigencias del gobierno colombiano, era la eliminación a los subsidios del gobierno de Estados Unidos a su sector agrícola, ya que esto representaba una competencia desequilibrada. Pero esa solicitud no se aprobó y EE.UU., pospuso aquella decisión para llevarla ante un acuerdo en la OMC para eliminar subsidios y evitar sean reintroducidas, por lo cual quedó como una acción a futuro y EE.UU. pudo mantener los subsidios según lo establece el párrafo 3 del Acuerdo.

Del mismo modo cualquiera de las partes podrá implementar una medida de salvaguardia, en la forma de un impuesto de importación adicional sobre una mercancía originaria que se encuentre listada en el Anexo 2.18. Igualmente podrán implementar estas medidas en cualquier momento del año calendario, si la cantidad de importaciones durante dicho año no excede el nivel de activación para el producto en cuestión.

Ninguna parte podrá aplicar o mantener una medida de salvaguardia agrícola sobre una mercancía que esté sujeta a un tratamiento libre de aranceles, o que se incremente el nivel del arancel dentro del contingente para una mercancía sujeta a un contingente arancelario.

#### Compensación del azúcar:

“En cualquier año, Estados Unidos podrá, a su escogencia, aplicar un mecanismo que resulte en la compensación para los exportadores de una parte de mercancías en lugar de acordar un tratamiento libre de aranceles para alguna o toda la cantidad de mercancías de azúcar libre de aranceles establecida para esa parte”(Mincomercio Industria y Turismo, p. 7). Si bien dicha compensación debe ser acorde a las rentas económicas que estimen los exportadores colombianos, ésta será entregada dentro de un plazo de 30 días siguientes a que los Estados Unidos hubiese decidido implementar el mecanismo en mención. Es importante resaltar que el mercado azucarero en Colombia era uno de los más importantes en cuanto a rentabilidad y posibilidades de competencia con respecto al sector agrícola.

Por cuestiones de transparencia y para garantizar el cumplimiento del Tratado, a los 180 días después de su entrada en vigor se instauró un Comité de comercio agrícola conformado por representantes de cada parte, encargado de implementar un foro para monitorear y promover la cooperación, mantener un espacio abierto para consultas entre las partes y desarrollar cualquier trabajo adicional que la comisión asigne. Todas las decisiones del Comité son tomadas en consenso, por lo cual se estipuló como mínimo una reunión anual, excepto que se decida lo contrario.

#### *D) Textiles y vestidos*

Si durante el periodo de transición (5 años), alguna de las partes percibe que la reducción o eliminación arancelaria de una mercancía textil, propicio que esta se exporte de modo tal que afecte o amenace una parte de la industria nacional, productora de una mercancía similar o directamente competidora, se someterá a investigación, realizada por la autoridad competente de cada parte, y en caso de que se determine que alguna de las partes aplica algún tipo de salvaguarda, será responsable de dar a la otra parte una compensación de liberalización comercial, que tenga efectos comerciales equivalentes a los de la medida aplicada, y en caso de no establecer un acuerdo sobre dicha compensación, la parte que se vio afectada, será habilitada para implementar de modo unilateral medidas en contra de cualquier mercancía con el fin de compensar tales perjuicios.

La discusión central de esta mesa fueron las salvaguardias, ya que es importante resaltar, la implementación de estas medidas, se justifican ante la consideración de los posibles impactos de la liberación inmediata, en cada uno de los mercados de las partes.

Gracias a la suscripción del ATPADEA, Colombia incrementó en el año 2003 las exportaciones de confecciones en un 20%, y la de textiles en un 50%, en virtud de la celebración de delicadas negociaciones que intercambian bienes por seguridad hemisférica. Sugiere que en el mercado de doble vía, las importaciones de Estados Unidos aumentaron un 33.8%, y que al armonizarse los aranceles como consecuencia de los acuerdos alcanzado en la OMC y eliminarse las cuotas, Colombia tendría que mejorar sus condiciones de competitividad para hacer frente a mercados más amplios. (Toro, 2010, p. 196)



Evidentemente la falta de preparación de la industria nacional ante el acceso de importaciones del sector textil, proveniente de Estados Unidos, es inquietante, pese a la necesidad de la república Colombiana de mejorar la competitividad. Haciéndose necesaria la creación de un Comité de asuntos comerciales de textiles y vestidos.

#### *E) Reglas de origen y procedimientos de origen*

El Capítulo 4 del Tratado se encargó de establecer las condiciones que permitieron determinar si una mercancía es originaria para que pueda gozar de los beneficios preferenciales, estableciendo:

- La mercancía es obtenida o producida totalmente en el territorio de una de las partes.
- Los materiales no originarios utilizados sufren el cambio correspondiente según la clasificación arancelaria, del Anexo 4.1. o 3-A (reglas específicas de origen del sector textil y del vestido).
- La mercancía es producida exclusivamente con materiales originarios.

En caso de que se tenga que determinar si una mercancía ha tenido una transformación trascendental, se determinó 1) el criterio de cambio de clasificación arancelaria y 2) se establece el valor de contenido regional, en el que se puede determinar originario, a un producto que contenga reducidos materiales importados en su fabricación. Además de tenerse en cuenta también los siguientes aspectos:

- I. Acumulación: las mercancías o materiales originarios de una de las partes, que se incluyan a una mercancía en el territorio de otra parte, será considerado originario de esa otra parte.
- II. De *minimis*: las mercancías que no tengan un cambio en la clasificación arancelaria, es considerada igual originaria si el valor de todos los materiales no originarios utilizados para su fabricación, y que no sufren cambio en la clasificación arancelaria aplicable, no supera el 10% del valor ajustado de la mercancía.

En caso que alguna de las partes considere que alguna regla de origen debe ser modificada podrá someter su propuesta de modificación, explicitando los motivos de

las mismas y los estudios que la sostienen frente a la necesidad de desarrollo en los procesos productivos, o el desabastecimiento de materiales originarios (...) para lo cual la Comisión podrá remitir la solicitud a un grupo de trabajo ad hoc, el cual tendrá un plazo de 60 días o la fecha que considere pertinente para dar sus conclusiones y recomendaciones frente a la solicitud, sujeto al reporte entregado a la Comisión. La misma dispondrá las acciones pertinentes:

#### *F) Procedimiento aduanero y facilitación del comercio*

“Su objetivo es implementar procedimientos aduaneros simplificados, expeditos y con reglas de juego claras que permitan realizar las operaciones comerciales ágiles y a bajos costo” (Gobierno, 2011, p. 4). Establece el deber que tienen las partes de hacer público las regulaciones y procedimientos administrativos aduaneros. Del mismo modo es deber de las naciones en cuestión, la simplificación de procedimientos con el fin de facilitar el flujo de mercancías, por lo que deberán implementar tecnologías de información que colaboren con su sistematización. Especialmente estas consideraciones deben aplicarse en los envíos de entrega rápida, según lo estipulado en artículo 5.7 del Tratado. Además de la obligación de las partes, en la adopción de sistemas de administración de riesgos, con el fin de facilitar a las autoridades aduaneras la inspección en mercancías de alto riesgo.

#### *G) Medidas sanitarias y fitosanitarias*

Este capítulo del Tratado tenía como fin establecer las medidas necesarias para proteger la vida humana, animal y vegetal de cada una de las partes, fundamentado en el Acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la OMC, negociado durante la ronda de Uruguay por la necesidad de las naciones de proteger la vida de sus territorios como derecho, pero al mismo tiempo evitar que este tipo de medidas se conviertan en un obstáculo para el comercio. Siendo así ratificados los derechos y obligaciones de Colombia y Estados Unidos, en el Tratado. Con el fin de evitar se constituya las MSF en una barrera comercial, se hizo necesario el establecimiento de una base científica que avale el nivel adecuado de protección. Además de la implementación de “algunos instrumentos internacionales que enmarcan las obligaciones adquiridas en el TLC/Col-EEUU en materia de MSF como por ejemplo las directrices establecidas por la “Comisión del Codex Alimentarius” (CCA) sobre la inocuidad de los alimentos, las establecidas por la Oficina Internacional de

Epizootias (OIE) en lo referente a la Sanidad Animal y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en lo que respecta a la preservación vegetal”. (Aldana, 2015, p. 26)

Además de contar con la presencia del Comité permanente de MSF, el cual tenía como objetivo impulsar la implementación del acuerdo MSF para cada una de las partes, promoviendo las consultas y la cooperación entre los estados sobre dichas medidas y sus efectos sobre el comercio.

#### *H) Obstáculo técnico al comercio*

El capítulo 7 del Tratado se creó con el fin de evitar que las normas y reglamentos técnicos al comercio se utilizaran como barrera no arancelaria, impulsando la cooperación bilateral. Implementando como instrumento internacional, el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (acuerdo OTC) de la OMC, constituido con el fin de evitar la adopción de alguna medida que obstaculice el comercio.

Se establece como mecanismo para facilitar el comercio, la armonización normativa, estipulando un marco común de derechos y obligaciones. En caso que alguna de las partes detenga en el puerto de entrada alguna mercancía de la otra parte por incumplimiento al reglamento técnico, estará obligado a notificar al importador los motivos de la detención y en caso de que alguna de las partes, considere necesario proponer a la otra parte alguna medida para un sector en específico, éste deberá considerar dicha propuesta, con el fin de impulsar la cooperación.

#### *I) Defensa comercial*

Medidas de salvaguardia: además de las condiciones ya mencionadas concernientes a dichas medidas, en el Capítulo de textiles y vestidos, es importante resaltar las condiciones a cumplir para poder hacer uso de las mismas, en favor de la industria nacional:

- Suspensión de la reducción futura de cualquier tasa arancelaria, estipuladas en el Tratado.
- Aumento de las tasas arancelarias para las mercancías, sin que las mismas excedan el menor, entre la tasa arancelaria de la Nación más favorecida

(NMF), implementada en el momento que la salvaguardia entre en vigor y la tasa arancelaria de la NMF utilizada el día anterior a la entrada en vigencia del acuerdo.

- Ninguna de las partes, podrá implementar una medida de salvaguardia contra una mercancía de la otra parte, si esta no excede el 3% de las importaciones, ya que con dicho porcentaje no supera el 9% de las importaciones generales de dicha mercancía originaria.
- La salvaguardia se podía mantener solo por un periodo de dos años, excepto si ésta es prolongada por 2 años más, por la autoridad competente. Además no se podrá utilizar más de una vez con respecto a la misma mercancía.

En lo que respecta a las medidas de salvaguardia global,

las partes se reafirman en los derechos y las obligaciones consagrados en el Artículo XIX del GATT de 1994 y en el Acuerdo de Salvaguardias (SG) de la OMC, no obstante, la única potestad consagrada en el Acuerdo de salvaguardia que no se aplica al TLC/Col-EEUU es aquella que se refiere a la posibilidad de que la parte que imponga una medida de salvaguardia global pueda excluir importaciones de un bien originario de la otra parte, si tales importaciones no son causa substancial de un daño grave o amenaza del mismo. En cuanto a las demás disposiciones del Acuerdo SG podemos decir que se aplican *mutatis mutandi* al TLC/Col-EE.UU. (Aldana, 2015, p. 30)

Antidumping y derechos compensatorios: cada una de las partes conserva sus obligaciones y derechos, conforme a lo estipulado en el acuerdo sobre la OMC, con respecto al antidumping y los derechos compensatorios. Ninguna disposición del acuerdo, incluidas las de solución de controversias podrá ser interpretada con el fin de imponer algún derecho u obligación a la otra parte con respecto a las medidas en mención.

#### **3.1.4 Contratación pública**

Con el fin de lograr una apertura bilateral de las compras públicas se dispuso una lista en las que se establecieron las empresas gubernamentales para las que aplica el acuerdo. Con el fin de promover la participación de proveedores de la otra parte, en

licitaciones públicas, ya sea comprando o alquilando algún tipo de mercancía o servicio, para el cumplimiento de los fines estatales. Por lo cual dicho propósito ha generado controversias y poca fiabilidad, debido a la dificultad del gobierno colombiano para acceder al mercado de compras públicas de EE.UU., pese a las capacidades comerciales de los proveedores colombianos. Las normas generales aplicadas son:

a) Trato nacional y no discriminación, b) Procedimiento de contratación por *licitación abierta*, c) Para el caso de mercancías, aplicación de las reglas de origen establecidas para el comercio normal de las mismas, d) Prohibición de condiciones compensatorias especiales en la calificación y selección de proveedores, mercancías y servicios, en la evaluación de las ofertas o en la adjudicación de los contratos y e) Aplicación de medidas no específicas de la contratación pública. (Aldana, 2015, p. 33)

Haciéndose necesario resaltar la exclusión de las compras públicas establecidas en el Anexo 9.1 del propósito, en el que se percibe, un trato asimétrico y poco favorable para Colombia, pese a la inclusión de todo el territorio nacional colombiano (32 departamentos) en la lista de entidades subcentrales, estipuladas en el Acuerdo, mientras que en el caso de estadounidense incluye en la lista solo 9 de sus 50 estados, además cada estado limita ciertas agencias gubernamentales específicas. Asimismo “las compras públicas excluidas por Colombia se refieren de manera general a las contrataciones de alimentos, materias primas y animales vivos relacionados con los programas de apoyo a la agricultura y asistencia alimentaria, así como la contratación de bienes contenidos en la sección 2 del Clasificador Central de Productos de la ONU dirigido a los programas de asistencia social. En contraposición, los EE. UU. Excluyeron compras específicas para cada Estado, respecto a actividades que se pueden considerar estratégicas.” (Aldana, 2015, p. 34)

Cada una de las partes en función de la transparencia del Acuerdo estaba obligada a dar a conocer las medidas para la contratación pública, informando los planes de contratación a futuro, especificaciones técnicas con sus respectivas modificaciones, los plazos (...). Del mismo modo se estipuló la contratación directa según lo

dispuesto en el artículo 9.8 del Tratado y la configuración del Comité de contratación pública, encargado de regular cada una de las condiciones estipuladas.

### **3.1.5 Inversión**

El objetivo de esta Mesa de inversión era el establecimiento de un marco jurídico que garantizara un trato justo, estable y previsible que protegiera a los inversionistas, su inversión y los flujos relacionados, relegando las acciones discriminatorias que crean obstáculos. Con el fin de no solo de promover las inversiones, sino también de mantenerlas e incrementarlas. Los Estados partes se comprometieron a eliminar las restricciones sobre sectores en específico. Las obligaciones establecidas en este capítulo del tratado, son aplicables a una empresa estatal o persona con autoridad regulatoria, administrativa u departamental, que se les haya sido otorgada.

Para garantizar la protección de los inversionistas, Colombia y Estados Unidos determinaron que deberían cumplirse los siguientes principios:

Trato nacional: cada parte ofrecerá un trato no menos favorable que el que conceda a sus propios inversionistas.

Trato de nación más favorecida: concederá un trato igual al concedido a inversionistas de otras partes o países que no estén incluidos en el Tratado.

Nivel mínimo de trato: las partes concederán a las inversiones cubiertas, un trato sujeto al derecho internacional consuetudinario, incluyendo el trato justo, equitativo y asegurando la protección y seguridad.

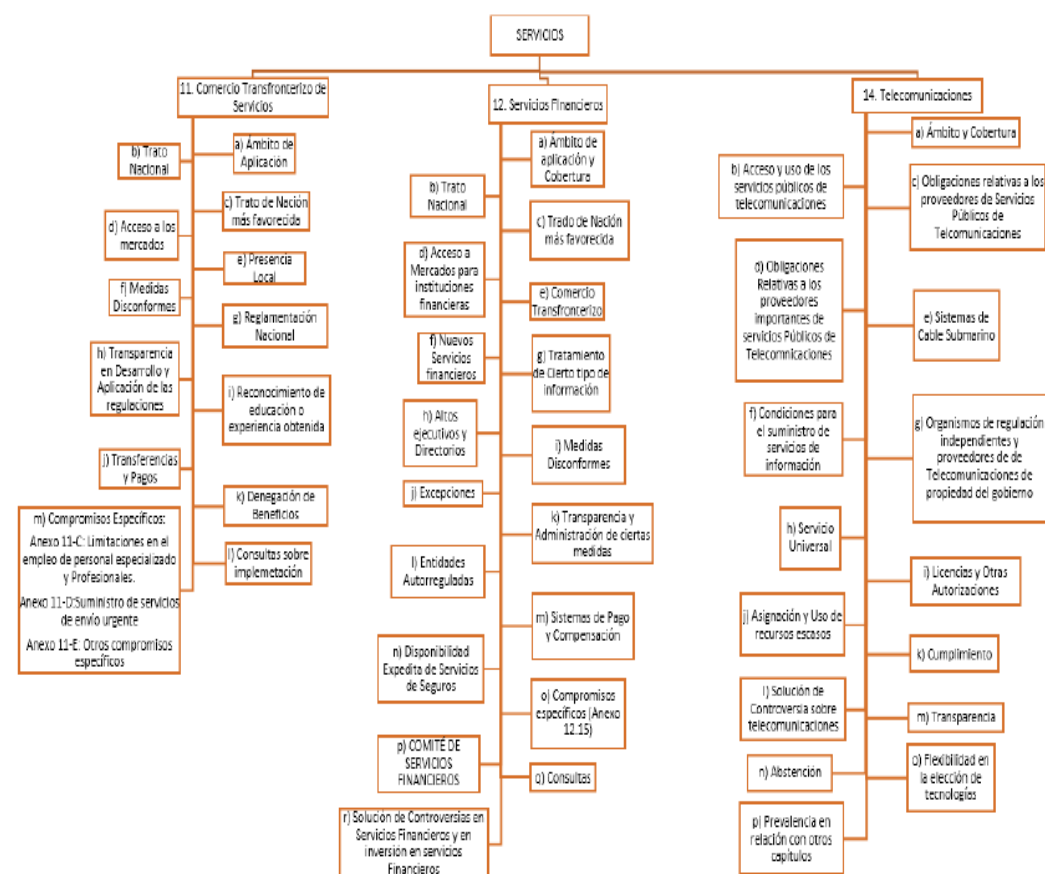
Tratamiento en caso de contienda: este será propiciado en caso de pérdidas en las inversiones producto de conflictos armados o civiles, estipulando los inversionistas tienen derecho a un trato no discriminatorio con respecto a las medidas que tome el Estado. En caso de que algún inversionista se vea afectado por expropiación de la otra parte o destrucción de las mismas, tendrá derecho a la restitución, compensación o en su defecto a ambas.

Expropiación e indemnización: se prohíbe a ambas partes la expropiación o nacionalización, directa o indirecta a las inversiones cubiertas por el acuerdo, excepto en caso de que alguna de éstas sea de utilidad pública, en cuyo caso estarán sujetas a un trato no discriminatorio, efectuando un pago acorde en cuanto tiempo y valores, según lo establezca el debido proceso.

### 3.1.6. Servicios

Si bien el Capítulo 11 del Tratado abordó el tema de comercio transfronterizo de servicios, me permito analizar al mismo tiempo los servicios financieros (Cap. 12) y telecomunicaciones (Cap.14), siguiendo y referenciándome en la propuesta del autor Diego Aldana:

**Figura 5**



Fuente: Aldana (2015, p. 35)

Es importante reconocer los servicios como parte vital de las economías, por lo cual la liberalización de los mismos significa un acceso real, libre de obstáculos, para cada una de las partes en cuestión.

La relevancia, intereses y diversidad que constituyen los servicios, junto con su modo de comercializarse, hacen de estos un desafío, por lo que se generan acciones como las de la OMC, quien expide una nota anexa al GATT de 1994 clasificando los servicios, para estandarizarlos, o la propuesta del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, constituido en la ronda de Uruguay e inspirado en los principios del GATT, en el cual se estipulan 4 formas básicas de comercialización de servicios: 1) comercio transfronterizo de servicios, 2) consumo en el extranjero, 3) presencia comercial, y 4) presencia de personas físicas.

Sin embargo, bajo las categorizaciones anteriormente mencionadas, en el TLC entre COL/EE.UU. se determinó que la libre movilidad a la que hace referencia la cuarta categorización no es permitida, mostrando de este modo un carácter asimétrico en la negociación, ya que limita a los profesionales que quieran desplazarse para desarrollarse en el mercado de la otra parte. De esta forma se deja traslucir que, si bien se han estipulado internacionalmente regulaciones para garantizar avances en la comercialización de servicios, en lo que respecta a las relaciones bilaterales como la abordada en la presente investigación, se demuestra no haber conseguido una liberalización real de los servicios, libre de obstáculos, pese a las múltiples excepciones que establecen los países desarrollados, las cuales no son adquiridas del mismo modo por la contra parte.

### **3.1.7 Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado**

El Capítulo 13 del Tratado reconoció tener un alto potencial para restringir el comercio e inversión bilateral, por lo cual las partes acordaron el establecimiento de políticas de competencia económicamente sólidas y la cooperación en materia de los temas abordados en el presente capítulo, para contribuir y asegurar los beneficios del tratado. Por lo que ambas partes se comprometieron a:

- Adoptar o mantener la legislación nacional en materia de competencia, como las autoridades asignadas para asegurar el cumplimiento de las mismas.



- En caso de imponer alguna sanción en contra de cualquier persona por violación a la legislación de libre competencia, concederá al individuo la posibilidad de ser escuchado y presentar evidencia.
- La parte distinta a los Estados Unidos puede implementar sus obligaciones a través de la legislación de libre competencia de la comunidad andina.
- Las partes acuerdan cooperación y coordinación entre sus autoridades para lograr la aplicación efectiva de la legislación de libre competencia.
- Se hace necesario el establecimiento de un grupo de trabajo integrado por representantes de cada parte, con el fin de promover el mayor entendimiento, comunicación y cooperación entre las partes.
- Los monopolios designados no podrán funcionar de modo tal que obstaculicen el comercio y la inversión.
- Las empresas del Estado de cada parte deberán actuar de modo no incompatible a lo estipulado en el acuerdo, por lo cual no deberán operar creando obstáculos a la inversión y el comercio, sin ejercer un trato discriminatorio en la venta de bienes y servicios a inversiones cubiertas.

### **3.1.7.1 Comercio electrónico**

Reconociendo la importancia de este tipo de comercio, frente al crecimiento y desarrollo económico que provoca, el acuerdo enfatiza la importancia de evitar la creación de obstáculos que limiten el desarrollo del mismo.

Cualquier operación realizada en este tipo de comercio se encuentra sujeto a las disposiciones establecidas en los capítulos 10 (de inversión), 11 (comercio transfronterizo de servicios) y 12 (servicios financieros) del tratado. Además prohíbe la imposición de cualquier derecho aduanero o cualquier tipo de acción que pueda significar obstaculización, dada la importancia dichos productos, estableciendo regulaciones sobre las condiciones para conceder trato nacional al mercado digital.

Tal como lo manifiesta Aldana (2015):

Sin embargo, no debe olvidarse que las garantías jurídicas establecidas en la Ley 527 de 1999 en materia de mensajes de datos y comercio electrónico no son aplicables al comercio bilateral de servicios o productos digitales entre

Colombia y EEUU, pues este instrumento jurídico excluye expresamente en su artículo 1 a las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de tratados internacionales. Así, mientras en la Ley 527 se establece un sistema de autenticación a partir de entidades de certificación, en el TLC/Col-EEUU las partes podrían determinar en forma mutua los métodos apropiados de autenticación para la transacción, que pueden o no incluir una entidad de certificación. En todo caso, en virtud del acuerdo, el Estado colombiano no puede adoptar legislación que impida esta facultad de las partes, ni su exigibilidad ante las instancias judiciales. (p.43)

### **3.1.7.2 Derechos de propiedad intelectual**

Especialmente este capítulo del Tratado es sensible y controversial, ya que se hizo necesario que cada una de las partes estableciera las reglas necesarias para garantizar la protección de dicho derecho. En el caso colombiano se encuentra garantizado por la Constitución Política de 1991<sup>5</sup>.

Es importante señalar las consecuencias que, especialmente para Colombia, derivaron de las medidas tomadas en el tratado respecto a la propiedad intelectual. Por ende, el presente capítulo será abordado en base a la exposición que Diego Aldana (2015) efectuara en su tesis sobre el TLC entre COL-EE.UU.

- Se estableció que cada una de las partes está en la obligación de:  
adherir a una serie de instrumentos multilaterales en materia de propiedad intelectual, de los cuales nuestro país ha conseguido este objetivo frente a los siguientes: ‘Convenio sobre la Distribución de Señales Portadoras de Programas Transmitidos por Satélite’ de 1974, ‘Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional de Depósito de Microorganismos para los fines del Procedimiento en Materia de Patentes’ de 1977, enmendado en 1980, ‘Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Derechos de Autor’ de 1966, ‘Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas’ de 1997, ‘Tratado de Cooperación en Materia de Patentes’ de 1970, enmendado en 1979 y ‘Tratado sobre el Derecho de Marcas’

---

<sup>5</sup>Artículo 61. El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.

de 1994. Sin embargo, en lo que respecta al ‘Convenio Internacional para la para la Protección de las Obtenciones Vegetales’ -Convenio UPOV- de 1991, debe recordarse que la ley 1.518 de 2012 aprobatoria de este acuerdo fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-1051 de 2012 con ponencia de Luis Guillermo Guerrero Pérez, dado que el Gobierno Nacional no realizó la consulta previa a las comunidades étnicas antes de tramitarse su expedición ante el Congreso de la República. Por eso en este punto debo llamar la atención en que más allá de ser un simple vicio de forma en el trámite de una ley, en realidad la falta de consulta refleja el claro distanciamiento que existe entre el Estado colombiano y las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el manejo de estos temas, que ha sido una constante desde la negociación y aprobación del acuerdo y que se mantiene aún durante su implantación. (Aldana, 2014, p.44)

- Cada Estado se comprometió a garantizar a los nacionales de la otra parte un trato no menos favorable al de sus nacionales y se verá obligado a informar cualquier modificación en la regulación sobre el tema en cuestión, haciéndolo público a través de internet.
- Se estipuló un modelo de protección que establece las medidas que deben ser utilizadas y las cuales reflejan una importante similitud a las implementadas en el TLC Chile-EE.UU. y el TLC entre República Dominicana, Centroamérica y EE.UU. (CAFTA), siendo éstas las condiciones que Estados Unidos no logró negociar en el ALCA.
- Es importante resaltar que la asimetría existente en la industria del entretenimiento, pese al notable desarrollo tecnológico y ejecutivo de EE.UU., propicia que el país en mención sea el mayor favorecido, incrementando su desarrollo y fortaleciendo sus estructuras corporativas en la industria creativa, permitiéndole afianzar su rol dominante en el mercado.
- Aldana (2015) agrega:

La similitud entre las disposiciones relativas a la propiedad intelectual en los acuerdos suscritos entre EEUU y otros países latinoamericanos, obedece a la estrategia de negociación que los EEUU aplican para el caso de los acuerdos bilaterales con estos países, la cual promueve que “no sólo se amplían los

plazos para la patentabilidad, sino que se da mayor protección a las multinacionales farmacéuticas y agroquímicas en los datos de prueba, se permite patentar variedades vegetales y animales, se amplían los derechos de autor para las industrias culturales y de la información, se refuerzan las normas de control a la piratería”, entre otros aspectos que favorecen en mayor medida las industrias norteamericanas. (p.46)

Es importante hacer mención a dos puntos, los cuales han sido unos de los mayores generadores de controversias:

1. Conocimientos tradicionales: el TLC de algún modo privatizó bienes públicos, como el conocimiento, lo cual resultó conflictivo, pese a ser el conocimiento tradicional transmitido generacionalmente, por indígenas y campesinado, consolidándose como una herencia colectiva, incompatible con los nuevos derechos individuales implementados en el tratado. Por lo tanto dicho conocimiento no cumple los requisitos necesarios, por ejemplo, para ser patentados, quedando a disposición de multinacionales norteamericanas quienes finalmente terminan patentándolos en pro de su beneficio.

2. Biodiversidad: el acuerdo es bastante flexible y escaso de regulación frente al ejercicio de la biopiratería, brindando “la posibilidad de patentar plantas, animales y microorganismos modificados aun cuando la normativa comunitaria andina vigente en nuestro país no lo contempla, desmejorando con ello el nivel de protección alcanzado en el ámbito multilateral. Frente a este punto, la doctrina ha venido insistiendo desde antes de la aprobación del acuerdo en que ‘aceptar en el TLC la concesión de patentes a plantas y animales es legalizar la biopiratería y renunciar a nuestra mega biodiversidad’, de allí que permitir esta práctica en este marco su implementación resulta tan lesivo para los intereses de Colombia, que inclusive puede llegar a afectar “la supervivencia de los pueblos indígenas, también de los pueblos afrocolombianos y raizales que tengan una relación directa con la biodiversidad y que dependan de la biodiversidad para vivir”. (Aldana, 2015, p.48)

### **3.1.7.3 Asuntos laborales**

Cada una de las partes ratificó sus obligaciones como miembros de la organización internacional del trabajo (OIT), reconociendo que los estándares laborales no deben ser utilizados para fines comerciales proteccionistas. Igualmente se reconoce el derecho de cada Estado en adoptar o modificar sus leyes o normas laborales, siendo éstas consistentes con los derechos laborales reconocidos internacionalmente, evitando la configuración de cualquier norma laboral que afecte de algún modo el comercio y debilite la inversión.

Se prohibió la implementación de acciones que promovieran el comercio y la inversión, transgrediendo los principios legislativos internos de cada nación, así como la imposición por alguna de las partes de su legislación laboral en el territorio del otro.

Las personas con un interés jurídicamente reconocido gozarán de un adecuado acceso a los tribunales, garantizando un debido proceso, el cumplimiento de los derechos de cada una de las partes, propiciando una legislación laboral justa, equitativa y transparente, por lo cual el accionar de los tribunales en caso de intervención debería ser imparcial e independiente a cualquier interés.

Institucionalmente se crea el Consejo de Asuntos Laborales, conformado por los representantes de las partes de nivel ministerial, quienes se encargaron de la supervisión en la implementación de las medidas acordadas en el tratado, el desarrollo de lineamientos para mantener la comunicación tanto interna como externa y la designación de una unidad dentro del Ministerio de Trabajo o entidad equivalente, como punto de contacto con las otras partes y el público.

Es importante reconocer en este punto los intereses esperados ante la implementación del TLC en el aspecto laboral, el que se esperaba fuera mayor con respecto al incremento en la demanda de exportaciones. Sin embargo, en estas presunciones no se tuvieron en cuenta los efectos propiciados en sectores como el agrícola, el cual fue uno de los mayores afectados en el caso colombiano, reduciendo sus ofertas laborales, distinto a lo que sucede en sectores como el textil. Por lo cual, la generación de empleos debe considerarse relativo al sector.

Por otra parte, “algunos sectores políticos detractores del acuerdo han criticado el hecho de que no se establezca la libre circulación de los trabajadores entre los territorios de las partes, pues este “debería ser el primer derecho consecuente con el que se les otorga al capital, a las mercancías y a los monopolistas de ir y venir, con toda libertad, de Estados Unidos a Colombia y viceversa. Como en otros temas, Estados Unidos ni siquiera permitió que este aspecto hiciera parte de las conversaciones”, lo que resulta especialmente perjudicial para Colombia, pues “la experiencia muestra que la movilidad del capital sin la movilidad del trabajo empeora la distribución del ingreso”. La exclusión de este tema en la negociación se derivó del interés de garantizar a las empresas norteamericanas acceder a mano de obra más barata para establecer su producción en nuestro país, y a su vez, cierra la posibilidad de los trabajadores colombianos para acceder fácilmente a un mercado laboral mejor remunerado como el norteamericano”. (Aldana, 2015, p. 52)

#### **3.1.7.4 Medio ambiente**

Cada país en cuestión reconoce los derechos soberanos y las responsabilidades de cada uno en cuanto a los recursos naturales, por lo cual el objetivo del capítulo es el análisis de la contribución de los esfuerzos de cada una de las partes por asegurar la implementación de una interrelación entre las políticas comerciales y ambientales, con el fin de obtener los mayores beneficios posibles en cuanto a los recursos, garantizando un desarrollo sostenible, en el que se evidencie la interacción entre las políticas, prácticas comerciales y ambientales de ambos países.

La legislación ambiental interna de cada país no podía ser utilizada para interferir u obstaculizar el comercio entre las partes. También debía garantizar un acceso pleno de la ciudadanía a la administración de justicia de asuntos ambientales, actuando de modo imparcial en todos los requerimientos, habilitado para exigir las reparaciones pertinentes en caso de infracciones a la legislación ambiental.

Para asegurar el cumplimiento de lo acordado, se creó el Consejo de Asuntos Ambientales, que también veló por el cumplimiento del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) suscrito por las partes en cuestión. Vigente desde el 2013, el acuerdo permite a todas las personas interesadas “interponer ante la secretaría de la

Comisión de Cooperación Ambiental establecida en virtud del ACA, solicitudes de cumplimiento cuando se considere que alguna de las partes está dejando de aplicar la legislación ambiental, para lo cual se regula todo el procedimiento que deberán surtir estas solicitudes antes de que las secretaría las presente ante el Consejo, con el fin de que recomiende a la Comisión de Cooperación Ambiental los mecanismos que considere necesarios para monitorear el cumplimiento de la legislación ambiental por la parte accionada” (Aldana, 2015, p. 54).

### **3.2. Estados Unidos y los TLC con países latinoamericanos en perspectiva comparada**

Con el fin de brindar un marco internacional, en esta sección del capítulo se realizará un análisis comparativo sobre las experiencias del libre comercio entre países latinoamericanos con los Estados Unidos, para lo cual se abordarán tres casos, México, Chile y Perú.

Es importante considerar como antecedente a la firma de los TLC signados por los países anteriormente en mención, la configuración del ALCA, iniciada el 1 de enero de 1994. Este proyecto respondía al interés norteamericano de liberar los mercados y configurar uno de los bloques comerciales más grandes del mundo, en el que participarían los países latinoamericanos, caribeños (excepto Cuba), Canadá y EE.UU. (Vacchino, 2002). Sin embargo, la integración de las Américas pese a las diferencias que presentaban las distintas naciones participantes, complejizaban la unanimidad, propiciando una negociación asimétrica que provocaría el estancamiento de la integración.

Uno de los principales puntos de discrepancia se propició en el trato diferenciado exigido por los países más vulnerables, en el sector agrícola y la eliminación a subsidios o ayudas de los países desarrollados en cuestión a la producción agrícola, lo cual obtuvo una negativa por parte de los países desarrollados, que provocó que las negociaciones se detuvieran. Esto finalmente desencadenó en la modificación de la estrategia norteamericana para abordar el libre comercio continental, comenzando una “nueva etapa de proliferación de las negociaciones bilaterales, con el objetivo de posibilitar en primer lugar la consolidación de las inversiones que se estaban proyectando en la región, y en segundo lugar, ofrecer mejores condiciones de acceso

de las mercancías norteamericanas a los países de América Latina y el Caribe” (Aldana, 2015, p. 56).

Bajo este escenario se implementaron dos de los tres acuerdos que se analizarán en la presente sección: el TLC EE.UU.- Chile en el año 2003 y el TLC EE.UU.- Perú en el año 2006. Corresponde aclarar que el caso mexicano se produce antes de la proliferación de los TLC, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1992, pero es abordado por constituir el primer acuerdo realizado por un país latinoamericano en el proceso de liberalización económica. A continuación se describirá un panorama general de las tres negociaciones a fin de conocer la experiencia de libre comercio con EE.UU. y las posibles similitudes existentes entre dichos acuerdos y el caso colombiano.

### **3.2.1 Tratado de Libre Comercio México – Estados Unidos**

A partir de los años 90, las integraciones comerciales adquirieron una relevancia importante en el marco internacional, propiciándose configuraciones dentro de las cuales figura el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o por sus siglas en inglés (NAFTA).

Los cambios en el territorio mexicano fueron trascendentales, pasando de una economía protegida y poco abierta de la década de los años 80, a una reaproximación con los Estados Unidos. Su condición geopolítica lo colocaba en un lugar de “privilegio económico” que lo llevó a acceder a uno de los mercados más importantes (norteamericano). El 1 de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN, acuerdo firmado primero entre Estados Unidos y Canadá (1990), adhiriéndose luego México.

En la década de los años 90 México se convirtió en el primer exportador de América Latina “sus exportaciones crecieron más rápido que su producto interno bruto; pasaron de 6.5% del PIB en 1970 a 27% en 1990. En este contexto, el acceso asegurado y libre al mercado norteamericano era la única opción de una globalización de proximidad” (Alain, 2015, p. 435) que promovió la apertura al liberalismo económico mexicano.



Ante dicho panorama, la Constitución Política mexicana se modificó, lo cual permitió que la mayoría de las empresas públicas se privatizaran. Asimismo, se autorizó la venta de parcelas, lo que se tradujo en el límite a la redistribución de tierras, marcando “el fin de la revolución mexicana y su carácter “agrarista” y comunitario” (Alain, 2015, p. 436).

Sin embargo, después de que se implementara el nuevo modelo de apertura económica, veinte años después se evidencian los efectos de una negociación asimétrica, que colocó a una nación en desarrollo al mismo nivel de los países desarrollados.

En efecto, los principales objetivos del TLCAN apuntaban a mejorar las condiciones salariales de los empleados, aumentar los puestos de trabajo, reducir la migración, promover el crecimiento económico y cerrar las brechas entre las naciones pertenecientes a la integración. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, especialmente para México (Aldana, 2015). Después de 20 años de vigencia del TLCAN, en la séptima Cumbre celebrada en Toluca, en febrero del 2014 “la mayor parte de los analistas coincidió en reconocer que la integración comercial no aportó a México la “convergencia” esperada con los niveles de vida y bienestar de los países desarrollados en general, ni de sus dos vecinos prósperos en particular. México no consiguió realizar en dos decenios el gran salto hacia adelante” (Alain, 2015, p. 439).

Sin perjuicio de lo antes señalado, merece resaltarse que con el NAFTA, desde 1994 el libre comercio entre los tres países llegó a cuadruplicarse y las inversiones cruzadas se quintuplicaron (Alain, 2015). Pero como resultado de la situación de economía emergente del caso mexicano, dichos efectos se vieron rezagados, teniendo en cuenta que el TLCAN incrementó la competencia internacional, afectando la economía y la sociedad. La falta de regulación en la concentración provocó daños irreversibles, intensificando el desempleo y propiciando desafíos urgentes como el estancamiento económico, la depredación medioambiental y social y el rezago científico y tecnológico (Cabrera, 2015).

Tal como lo manifiesta Aldana (2015), si bien el comercio bilateral ha aumentado notoriamente a partir de la implementación del NAFTA, con el crecimiento acelerado de las exportaciones en comparación a las importaciones desde los Estados Unidos, se visualizaba una balanza a favor del territorio mexicano. Es importante comprender que:

el 50% del superávit con Estados Unidos corresponde a las exportaciones de la industria maquiladora, mientras que el 50% restante se debe por partes iguales a las exportaciones petroleras y automotrices. Es decir, la base del superávit con Estados Unidos es la exportación de mano de obra barata y de recursos naturales; además las exportaciones se concentran en pocas actividades y están dominadas por un minúsculo grupo de corporaciones trasnacionales. (p. 65)

Por lo que directamente, se evidencian las condiciones asimétricas de la negociación, que han llevado a México a tener una economía dependiente de la norteamericana, pese al re direccionamiento de sus exportaciones en su mayoría al país vecino.

Además, la IED en el caso mexicano no ha propiciado la generación de los puestos de trabajo que se proyectaban al inicio de la negociación y el mercado interno no desarrolló las condiciones necesarias para establecer un mercado sustentable. Por lo cual, uno de los problemas del TLCAN para México, es que básicamente han creado una economía exportadora de las empresas transnacionales, pese a la apertura de mercados sin previa preparación de los sectores, lo cual ha debilitado la industria y como efecto también se ha visto deteriorado el aspecto social, pese a la mala distribución de las ventajas generadas por el acuerdo, profundizando la desigualdad (Alain, 2015).

Finalmente, se menciona al sector agrícola, tema que, al igual que en el caso colombiano, ha sido motivo de controversia. En efecto, México no contaba con la preparación necesaria del sector para someterlo a una competencia internacional como lo representaba el NAFTA, ya que además de su poca tecnificación, en comparación con la de sus dos socios comerciales y los subsidios a la agricultura por parte de Estados Unidos y Canadá, no le permitieron tener una competencia equitativa, propiciando que especialmente el mercado norteamericano se apoderara del mercado nacional, perdiendo la soberanía alimentaria del país e intensificando la

dependencia con EE.UU., como lo ejemplifica especialmente el caso del maíz (Aldana, 2015).

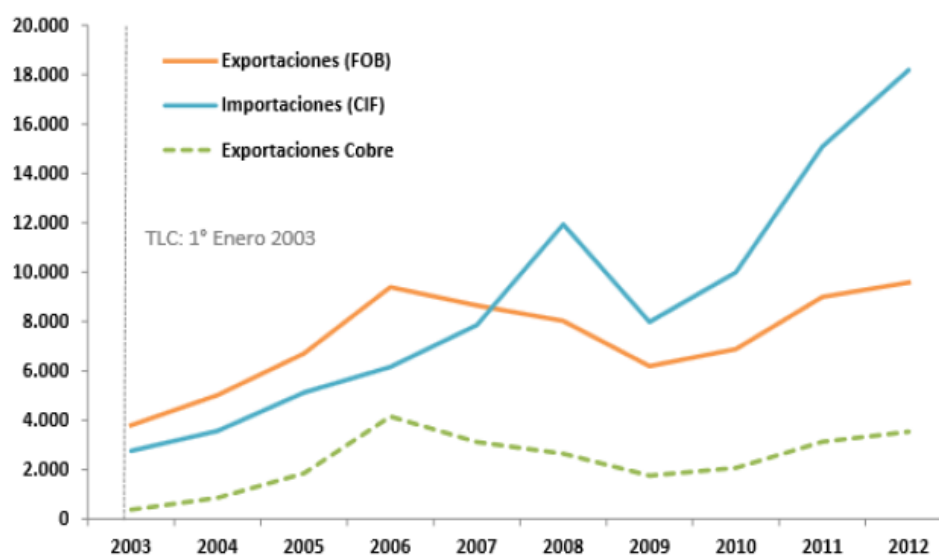
### **3.2.2 Tratado de Libre Comercio Chile - Estados Unidos**

Chile y EE.UU. firmaron el Tratado de Libre Comercio (TLC) en junio del 2003, que se puso en vigencia en el mes de enero del 2004. Es importante recordar que la elite democrática instalada en 1990 en Chile se conformó por miembros provenientes de la democracia cristiana y por partidos que habían formado parte de la unidad de apoyo popular, por lo que dicha convergencia entre corrientes como la demócrata cristiana, social demócrata, e inclusive una parte originariamente marxista, fue compleja. La represión por parte de la dictadura de Pinochet facilitó su integración, llevando a la configuración de una política económica orientada a la apertura internacional, la cual ya se venía proyectando casi dos décadas atrás (Agüero, 2005).

En efecto, la política económica chilena le permitió adquirir los mayores beneficios de apertura económica con respecto a los demás países latinoamericanos, una parte importante de los beneficios que adquirió en la inserción global, corresponde a los avances alcanzados en lo que respecta a la estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento institucional y de su sistema financiero (Aldana, 2015). No obstante y bajo este panorama, es importante denotar que a tan solo 10 años de haber entrado en vigencia el acuerdo, Chile ya había liberalizado completamente su comercio, permitiendo a Estados Unidos alcanzar los mayores beneficios, si bien fue “notable el aumento del comercio con los EE.UU. durante el primer año del TLC, con un incremento del 30.5% en las exportaciones y de 32% en las importaciones. Parte de este incremento, hay que hacer notar, se debe a la recuperación de la actividad económica, así como a la recuperación de la participación norteamericana en el comercio con Chile que se había rezagado como consecuencia de la puesta en marcha con anterioridad de tratados de libre comercio con otros países y áreas. Una evaluación de los ocho primeros meses del 2005, sin embargo, revela que las exportaciones a EE.UU. se incrementaron por debajo del aumento al resto del mundo, mientras que las importaciones subieron por encima de las del resto del mundo” (Agüero, 2005, pág. 58). Por lo que hasta el año 2007 la balanza fue favorable para Chile, pero luego se inclinó hacia Estados Unidos, como lo evidencia el siguiente gráfico:

## Gráfico 2

### EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHILE HACIA Y DESDE ESTADOS UNIDOS 2003-2012 (en millones de US\$)



Fuente: CHILE. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2014). Óp. Cit. p 7.

Fuente: Aldana (2015, p. 58)

Después de 12 años de estar en vigencia el TLC entre Chile y EE.UU, el país latinoamericano importaba el doble de lo que exportaba (Aldana, 2015).

Entre 2003 y 2013 las exportaciones chilenas a EE.UU. han aumentado en US\$ 5.957 millones, con un incremento de 156,8% en la década, mientras que las importaciones desde ese mercado han subido en US\$ 12.546,3 millones, con un aumento de 483,3% (Chilena, 2014, s. p.)

Otro aspecto importante y que permite relacionarlo con el caso de estudio en la presente investigación (Colombia), corresponde a las controversias que desató la negociación de este acuerdo, enunciadas por Agüero (2015), entre las cuales figuran:

1) La presión norteamericana para eliminar gradualmente las bandas de precio en la agricultura que beneficiaban desde la recesión de 1982 a miles de pequeños agricultores vinculados a la producción de rubros tradicionales y con menor valor agregado (trigo, remolacha, aceites). La decisión chilena de ceder en este punto fue resistida por una amplia oposición de organizaciones de agricultores del sur,

agrupados en el Consorcio Agrícola del Sur, a la que se sumó la de parlamentarios de la zona quienes terminaron votando en contra del tratado, violentando así la disciplina partidaria. Esta disputa significó también un quiebre en el liderazgo de los sectores agrícolas debido al apoyo prestado por la Sociedad Nacional de Agricultura a la posición del gobierno con argumentos de modernización agrícola (Agüero, 2015, p.57).

2) La eliminación de los subsidios de exportación de los bienes agrícolas estadounidenses, fue efectuada con la condición de que éstos serían nuevamente implementados en caso de percibir que algún otro país utilizaba dicha ventaja en el mercado chileno.

3) La propiedad intelectual evidenció asimetrías entre ambas naciones, otorgándole mayores derechos a las grandes empresas farmacéuticas, pese a la implementación de mecanismos que incrementan el periodo de duración de patentes en ciertos casos, entre otras consideraciones, que podrían provocar la intensificación de prácticas monopólicas como efecto de la inequidad en el sector de la salud.

Finalmente, se concluye que, si bien la balanza comercial se ha inclinado en pos de la potencia norteamericana, el caso chileno ha podido obtener considerables beneficios con el acuerdo, gracias a la preparación industrial que le permitió insertarse en la competencia comercial internacional, y también por su orientación en la política económica, la cual se vio dirigida al regionalismo abierto, convencido que para dinamizar la inversión extranjera debe consolidar acuerdos no solo con los países de la región sino también con el resto del mundo. Sin perjuicio de ello vale denotar que el principal ganador con este acuerdo ha sido Estados Unidos.

### **3.2.3 Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos**

Abordar este acuerdo es importante para la investigación, ya que la negociación del TLC entre Perú y EE.UU. fue llevada a cabo en paralelo con la negociación colombiana. Ambos países latinoamericanos desarrollaron sus negociaciones de forma coordinada a partir de textos consensuados y compartidos. Sin embargo, al final del proceso primaron las sensibilidades y cada país incluyó una serie de precisiones que abogaban por sus intereses particulares. A pesar de haber concluido

las negociaciones de manera casi simultánea, la ratificación de los acuerdos fue diferente y para el caso colombiano se vio postergado ante la situación de violencia del país, lo cual impidió la aprobación por parte del congreso norteamericano (Perales, José & Morón, 2010).

El TLC fue aprobado el 4 de diciembre del 2007 y entró en vigencia el 1 de febrero del 2009. La principal razón que motivó a Perú para la constitución de dicho acuerdo, fue la necesidad de asegurar y maximizar los beneficios obtenidos al amparo de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA), significando el acuerdo un esfuerzo por asegurar el acceso al mercado norteamericano y atraer la mayor inversión posible para poder sostener dicha carrera comercial. Evidentemente para Estados Unidos su principal motivación se hallaba en la continuación o avance del proyecto “bilateralismo competitivo” liderado por Robert Zoellick.

Sin embargo, se hace relevante recordar que las reformas económicas que suscita el acuerdo habían sido emprendidas con anterioridad en el territorio peruano, por lo que el TLC funcionó como fortalecimiento de las mismas y la liberalización de sus mercados se facilitó gracias a los niveles de apertura económica emprendida por el país una década anterior, lo cual significó reformas normativas mínimas para aspectos como los servicios transfronterizos, financieros, entre otros. Con esto no pretendo obviar el fuerte rediseño al que se sometió la política económica peruana para poder sacar provecho de la integración.

Un aspecto notable por el cual el gobierno peruano, desde antes de entrar en vigencia el acuerdo sabía que debería hacer frente, era la vulnerabilidad del sector agropecuario ya que “con un mercado agrario nacional abierto y liberado de aranceles, el Perú le da una ventaja abismal a los productos subsidiados de los Estados Unidos” dijo Luis Zúñiga, presidente de Conveagro. Advirtió que, de no tomarse medidas en el corto plazo, "tarde o temprano se acabará con nuestra producción local poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria peruana y se acrecentarán los problemas sociales en el campo y en las ciudades” (Revista La República, 2007, s/p). Al igual que en el caso colombiano, el tema de los subsidios internos a la agricultura no fue puesto sobre la mesa y Estados Unidos se rehusó a

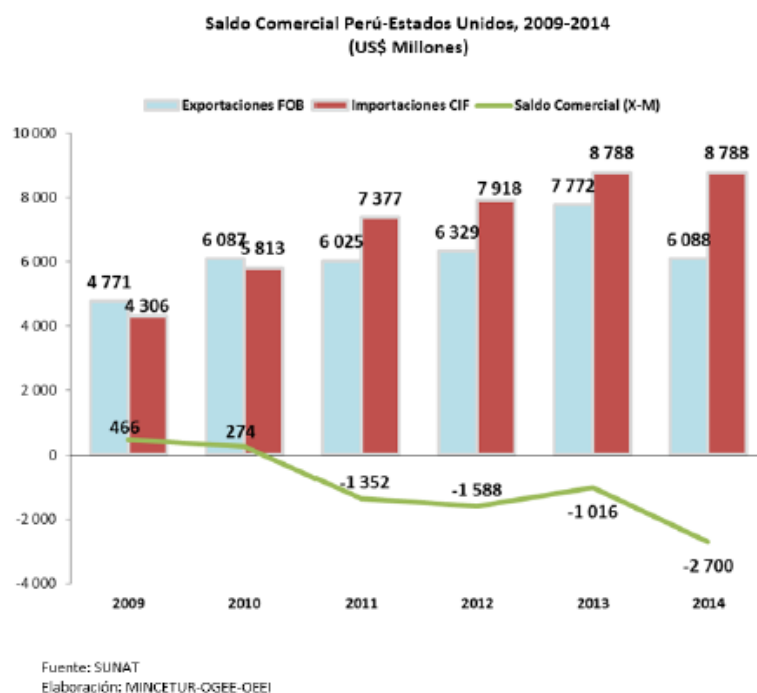
negociarlos, lo que propició una asimetría en la negociación, que favoreció a la potencia norteamericana.

Además debe tenerse en cuenta que al igual que Colombia, Perú se ve inmerso en la problemática de las condiciones de biodiversidad y conocimiento tradicional, ya que coloca en riesgo los conocimientos ancestrales que conserva su pueblo, transmitidos generacionalmente para ejercer actividades agrícolas, las cuales el acuerdo no permitía que se siguieran implementando, limitando así dicha actividad.

En lo que respecta al tema de inversión, compras públicas, no cesan las similitudes con nuestro caso de estudio y aunque la economía peruana presentara un aspecto más aperturista, su débil preparación en el sector industrial difuminó los beneficios sobreestimados que fueron difundidos antes de la firma del acuerdo (Aldana, 2015).

Al igual que en el caso chileno, los EE.UU. aprovechan en mayor medida el acuerdo, o por lo menos eso es lo que permiten concluir los informes oficiales. Las asimetrías saltan a la vista, pues a lo largo de 6 años de vigencia del acuerdo con los EE.UU. han logrado duplicar el valor de las importaciones totales realizadas hacia Perú registrando a 2014 un total de 8.788 millones de dólares. Y si bien es visible un aumento sostenido en las exportaciones peruanas a EE.UU. hasta llegar a 7.772 millones de dólares en 2014, éste no es tan significativo como en el caso de EE.UU., aunado a que actualmente el país enfrenta una reducción de las exportaciones de por lo menos en un 22% con respecto al 2013. Perú inicia el TLC con una balanza favorable en 466 millones de dólares y termina el 2014 con una balanza favorable a los EE.UU., su contraparte, en 2700 millones de dólares. (Aldana, 2015, p.61)

## Gráfico 2



Fuente: Aldana (2015, p. 61)

Finalmente, se puede concluir que el TLC entre Perú-EE.UU. propició un mayor impacto en el sector agrícola peruano de forma negativa. La desgravación arancelaria ha afectado los productores nacionales, los que ante la condición industrial que poseen, no pudieron hacer frente a la competencia comercial norteamericana. En lo que respecta

al panorama en términos de inversión extranjera directa no puede ser más desalentador, dado que el mayor flujo de inversión extranjera directa se dio en el primer año de implementación del TLC en 2009 con 410 millones de dólares, sin embargo Perú ha presentado dificultades para atraer y mantener las inversiones provenientes de EE.UU. en los años posteriores. De hecho, en la actualidad se puede apreciar que la IED proveniente de EE.UU. cerró en números negativos en el año 2014, el peor desempeño desde que inició la implementación del TLC con EE.UU. (Aldana, 2015, p. 62)



### **3.3 Reflexiones finales del capítulo 3**

Luego de analizar los ítems principales del Acuerdo, a partir de cada una de las mesas de trabajo que constituyeron el Tratado, se puede observar que Estados Unidos obtuvo los mayores beneficios de la negociación y logró imponer sus condiciones en la negociación del TLC. De hecho, a pesar de la flagrante situación asimétrica, Colombia no ha conseguido negociar mecanismos para un trato diferenciado, que le permitieran equilibrar la negociación y redujera las asimetrías entre los dos países.

Asimismo, la exclusión de temas en la agenda de negociación por parte de EE.UU. colocaba al país latinoamericano en desventaja. Es el caso de la libre circulación de trabajadores entre ambos países o la eliminación de subsidios a la agricultura, tópicos que podrían haber beneficiado a Colombia.

Del mismo modo, se hace evidente la estrategia de EE.UU. al implementar un escenario de negociaciones bilaterales, que le permitió negociar aspectos que no pudo llevar adelante en las negociaciones plurilaterales del ALCA.

En lo que compete al sector agropecuario, pese a ser uno de los más vulnerables, desde las mesas de negociación queda claro que Colombia debe tomar medidas que preparen a los pequeños y medianos productores con el fin de evitar que queden rezagados de la competencia internacional, desatando una crisis en el sector y comprometiendo la soberanía alimentaria del país.

Por otro lado, en lo que respecta a los tres casos usados con fines comparativos, se puede observar que la adopción de Tratados de Libre Comercio ha propiciado mayores beneficios para los países que implementaron medidas que prepararan a los productores nacionales para la competencia internacional, que a quienes no lo hicieron.

En los tres casos abordados, Estados Unidos ha sido el país que mayor provecho ha sacado de los acuerdos, tomando ventaja frente a la negativa de reducir sus subsidios o ayudas internas a sus productores, adquiriendo además la aprobación para acceder

al mercado de los 4 países (incluyendo a Colombia) de forma masiva, intensificando las exportaciones agrícolas. Del mismo modo, el efecto provocado en el sector agropecuario de dichas naciones ha colocado en riesgo la soberanía alimentaria, acentuando la dependencia a multinacionales que manejan el mercado de semillas y alimentos.

Finalmente se hace alusión a la similitud que tiene cada uno de los acuerdos, los cuales evidencian las mismas regulaciones asimétricas que le dan ventaja a EE.UU. en aspectos como la propiedad intelectual y las compras públicas, entre otros, además de la flexibilización laboral, que incentiva a las multinacionales a implementar sus centros de producción en los países latinoamericanos para reducir sus costos, pese a la falta de políticas educativas que permitan la configuración de una mano de obra mejor calificada y, por ende, mejor remunerada.

## CAPÍTULO 4

### IMPACTO DEL TLC COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS SOBRE LA POLÍTICA AGRARIA COLOMBIANA (SECTOR ARROCERO)

El acuerdo bilateral entre Colombia y Estados Unidos, pese a las distintas condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y demás, entre ambos países, representaba para Colombia un reto. Al abrir sus mercados y someterlos a competencia con uno de los mercados más poderosos del mundo, el país latinoamericano esperaba preparar cada uno de los sectores, para de este modo conseguir una competencia más justa y equitativa.

La agricultura se convirtió en uno de los sectores más preocupantes en el momento de la negociación. La diferencia industrial y la no eliminación de subsidios internos al sector por parte de Estados Unidos, colocaban el agro colombiano en una posición de riesgo, con pocas probabilidades de alcanzar beneficios del acuerdo, por lo cual el gobierno colombiano tenía la obligación de implementar un plan de acción que permitiera disminuir tales efectos.

Frente a dicho panorama surge la ley 1.133 por la cual se crea e implementa el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) como una “de las acciones previstas por el gobierno nacional para promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía” (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1).

Por ende, el presente capítulo tiene como objetivo analizar, en un primer momento, la política pública Agro Ingreso Seguro, entendida como un efecto del TLC sobre las políticas agrícolas colombianas, seguido del marco legislativo en el que se abordan la ley 1.518 y la resolución 970.

Finalmente, se identifica el efecto de la política pública y las leyes mencionadas anteriormente sobre el sector arrocero colombiano.

#### **4.1. Antecedentes: política agraria colombiana durante el siglo xx**

Merecen señalarse las políticas agrarias que antecedieron a Agro Ingreso Seguro (AIS). Se usará como texto de referencia el elaborado por Cubillos (2012). Para iniciar, es importante recordar la preeminencia que tuvo el campo en el escenario político colombiano durante el siglo XX.

Iniciando el siglo, se hizo evidente un incremento en las presiones sociales manifestadas en las zonas rurales, por la tenencia de tierra, configurándose este tema el centro de los reclamos y de la discusión sobre las políticas agrarias. Los reclamos se intensificaron con la reforma agraria de 1963, impulsada por el gobierno de López Pumarejo a través de la ley 200, en la que se le daba:

A la propiedad una ‘función social’, obligando a los propietarios a explotar económicamente sus predios so pena de extinción de dominio. La reforma tenía, no obstante, además de motivaciones de justicia distributiva, el propósito de estimular la productividad del agro, con lo que se evidencia que la cuestión de la competitividad sectorial, aunque en un puesto secundario, ha estado presente en la agenda política desde principios del siglo pasado. (Cubillos, 2012, p. 3)

Los gobiernos antecesores de carácter conservador manifestaron preocupaciones similares, aunque el foco de sus acciones se centró en una excesiva protección a la agricultura y a la industria, implementando un sistema de banca central a través del crédito subsidiado, por lo cual la agricultura en Colombia se desarrolló aislado de la competencia externa por la política de sustitución de importaciones, implementada durante los gobiernos nacionales y seguida durante el frente nacional. Dicha política proteccionista propicio, además, la configuración de una política de intervención en el campo por medio de tasas subsidiadas de interés y subsidios pagados con el presupuesto nacional. El fin de este enfoque era lograr mejorar las condiciones productivas del agro.

Si bien algunos gobiernos, como el segundo de Alberto Lleras, se distanciaban de la política de Pumarejo, sus intenciones seguían siendo las mismas: implementar un programa que integrara a la sociedad, para así poder lograr un desarrollo sostenible.

Durante los años sesenta '60, en la política agraria colombiana la tenencia de la tierra y el ingreso rural fueron los aspectos dominantes. Fue con el gobierno de López Michels que se incorporó en la agenda política el tema de competitividad, implementando nuevas leyes, dirigidas al uso intensivo de las tierras por parte de los propietarios, por lo que se estableció el Fondo Financiero Agropecuario como fuente de capitalización.

La política rural de la década de los 80s estaría enmarcada por la labor de dos programas creados en el gobierno de López Michelsen: el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), dedicado a resolver las necesidades nutricionales de las poblaciones, y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que constituía la estrategia para modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina. Estos dos programas, al ser fusionados en 1981, actuaron como entidades fomentadoras de la competitividad rural, promoviendo acciones de investigación agropecuaria, adecuación de tierras, modernización de los sistemas de comercialización, asistencia técnica y crédito, construcción de caminos rurales, electrificación y acueductos. Fue así cómo, en dicha iniciativa, empezaron a surgir en el país las nociones de agroindustria y de sistema de alimentos. (Cubillos, 2012, p. 4)

Por último, en el gobierno de Virgilio Barco se dieron los primeros avances para liberalizar la economía, apoyado en las reformas de 1991, manifestándose una reducción considerable de los subsidios o apoyos percibidos por el sector rural e incrementando en paralelo las asimetrías entre los apoyos para algunos productos. Por lo cual se empezó a generar percepciones de los apoyos como una estrategia de desarrollo productivo que propiciaba ventajas competitivas y disminuía el poder de negociación de los gremios.

En la década del '90, se implementaron programas de apoyo al agro. En palabras de Cubillos (2012) “entre 1990 y 2001 el MADR ejecutó programas relacionados con el apoyo al agro por más de 8,2 billones de pesos de 1999, siendo la mayor parte de

dichos recursos utilizados en costos de transacción e ineficiencia institucional; siendo los resultados, frente a los objetivos, extremadamente precarios” (p. 5).

Por lo cual, se puede concluir que la implementación de políticas públicas para apoyar la competitividad del campo desde principio del siglo XX, ha sido constante, utilizando especialmente los subsidios como estrategia. Ello, sin haberse resuelto el conflicto por la propiedad de tierras, el cual también ha perdurado desde la misma época.

Iniciando los años 90, las políticas son motivadas por el comercio internacional, dando lugar a la aparición del Agro Ingreso Seguro en los últimos tiempos de apertura económica, con el fin de fortalecer el sector rural.

#### **4.1.1. Modificación de la política agraria colombiana**

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia–Estados Unidos representó para el país suramericano una parte importante de la internacionalización e integración a la economía mundial. Sin embargo, esto implica la apertura de sus fronteras para el comercio, aceptando el ingreso de productos y servicios ofrecidos por Norteamérica, conllevando el sometimiento de la producción nacional a una competencia con los productos de su socio comercial.

Uno de los sectores más sensibles a este tipo de procesos es el agropecuario, debido a las distorsiones generadas por los subsidios y los hábitos de consumo a nivel internacional. Por esta razón el Gobierno Nacional, a través de la expedición de la Ley 1133 de 2007, que crea el Programa ‘Agro, Ingreso Seguro – AIS’ “destinado a proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana. (DNP, 2008, p. 2)

En tal sentido, la política pública AIS, como herramienta para el mejoramiento de la productividad y competencia del sector agropecuario, pretendió minimizar el impacto del TLC y fortalecer el sector, impulsando principalmente:

- Mejorar la competitividad, asegurando la protección de ingresos de los productores.
- Regularizar los costos de la producción.
- Promover el financiamiento del sector.
- Adecuar las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Promover el desarrollo rural sostenible (DNP, 2008).

#### **4.1.2. Presentación de la política pública Agro Ingreso Seguro (AIS)**

El proyecto Agro Ingreso Seguro nace como un programa destinado a la protección de los ingresos de los productores agrícolas que se vean afectados por las distorsiones propiciadas por los mercados externos, por la apertura comercial generada por el TLC con los Estados Unidos.

AIS surge como respuesta al déficit agropecuario colombiano en lo que respecta a la competitividad del mismo, por lo cual se estableció como objetivo crear:

una serie de incentivos e instrumentos para apoyar a los productores agropecuarios del país que deben enfrentar los retos derivados de la mayor exposición a la competencia externa, y al mismo tiempo promover el desarrollo rural sustentable, generando las condiciones para que existan fuentes de ingreso estables para los productores. En tal sentido, se propenderá por el ordenamiento productivo del territorio y, la empresarización del campo. (DNP, 2008, p. 1)

La puesta en función del proyecto quería propiciar el quebrantamiento de la cotidianidad rural frente a las técnicas utilizadas en el campo, ya que para conseguir la competitividad debería haberse tecnificado, modificando los sistemas de producción, adelantando procesos de reconversión e iniciando un proceso de modernización que le hubiera permitido estar preparado para competir con su nuevo socio comercial (EE.UU.) y futuros socios comerciales.

La política pública se encontró constituida por dos componentes: Apoyos Para la Competitividad (APC) y Apoyos Económicos Sectoriales (APS) enfocados en proteger a los productores durante el proceso de transición, resaltando que:

los apoyos económicos directos o incentivos son una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación económica alguna a cambio, por parte del particular. Se entregan de manera selectiva y temporal, dentro del ejercicio de una política pública, siendo potestad del gobierno nacional seleccionar, de una manera objetiva, el sector que se beneficiará con el apoyo económico directo o incentivo y el valor de los mismos, así como determinar dentro de éstos, los requisitos y condiciones que debe cumplir quien aspire a convertirse en beneficiario. (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1)

***Los Apoyos Para la Competitividad (APC):*** tenían por objetivo preparar el sector agropecuario, adelantando procesos de reconversión productiva, mediante los siguientes instrumentos:

Línea especial de crédito (LEC): dirigida a los productores que realizaban proyectos de inversión para el financiamiento de la siembra y mantenimiento de cualquier tipo de cultivo sea este de mediano o tardío rendimiento. Los recursos de esta línea se dirigían a financiar el diferencial de tasa de interés que se produce entre un crédito común y un crédito propiciado por AIS, sujeto a las siguientes condiciones: para los pequeños productores el depósito a término fijo (DTF) era de menos dos puntos, con un plazo de hasta 15 años, con un período de gracia máximo de tres años. Para los medianos y grandes productores era igualmente en menos de 2 puntos. Dicha línea se podía solicitar por medio de cualquier intermediario financiero, por lo cual el productor agropecuario interesado debía presentar el proyecto justificando las inversiones pretendidas y señalando los montos financiados requeridos, como los costos financieros y de producción de su propuesta, calculando los ingresos que pretendía conseguir con la implementación de dicho proyecto.

Fortalecimiento del incentivo a la capitalización rural (ICR): era el aporte financiero que se realizaba por medio de la línea de crédito FINAGRO, para apoyar los nuevos proyectos de inversión de productores agropecuarios, inversión en predios, los cuales debían estar enfocados a la modernización del sector, mejorando las condiciones productivas, competitivas y de sostenibilidad. El reconocimiento de este apoyo se hizo efectivo a través de la implementación de un abono al saldo del crédito que



contraiga el productor para financiar la propuesta. Se financia hasta el 40% de la inversión realizada por pequeños productores y hasta el 20% de los medianos y grandes productores.

Convocatoria de riego y adecuación de tierras: uno de los objetivos del AIS es la construcción de sistemas de riego y drenaje, con la intención de promover la tecnología. En tal sentido, durante el año 2008 se abrieron dos convocatorias públicas de riego y drenaje, mediante las cuales se apoyaron los proyectos de riego predial, manejo del recurso hídrico y la construcción o rehabilitación de distritos de riego.

Fondo de inversiones de capital de riego: a través del decreto 2.594 del año 2007, el gobierno reglamentó el Fondo de Inversiones de Capital de Riego (FINCAR) administrada por FINAGRO. Diseñado para financiar proyectos agropecuarios, agroindustriales y de reforestación en zonas del país con limitaciones para la inversión por parte del sector privado.

Fortalecimiento del sistema sanitario pecuario: diseñado para implementar el sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), haciendo uso de la trazabilidad como principal herramienta. Ésta se encuentra definida como el sistema de registro e identificación del ganado, desde cualquier punto de la cadena productiva hasta que los mismos lleguen al consumidor final.

Incentivo a la asistencia técnica (IAT): por medio de la resolución 140 de 2007 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se reglamentó el Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT), el cual financiaba hasta el 80% del valor total de los gastos de contratación del servicio de asistencia técnica, que tenía un productor con activos no superiores a 1.756 salarios mínimo legal mensual vigente, tanto individual o asociada. Este incentivo se reconoció por medio de un abono al saldo del crédito que el productor hubiese solicitado para financiar el servicio de asistencia técnica, estando acorde a los procesos de formulación, gestión y administración de proyectos.

Programa de coberturas: se fundamentó en tres objetivos: 1. Promover el manejo del riesgo provocado por las fluctuaciones de los precios de los productos agropecuarios,

como parte de las actividades de los productores para hacer frente a las exigencias de los mercados; 2. Facilitar el conocimiento y uso de herramientas para disminuir la incertidumbre que afrontan los movimientos en las tasas de cambio y los precios internacionales; 3. Tener un impacto positivo en los ingresos de los agricultores, ya que al no contar con dichos beneficios se verían afectados ante las variaciones de cambio del peso al dólar y los precios internacionales.

Este componente se encargó de subsidiar un porcentaje del costo de las coberturas cambiarias y de precio internacional.

Certificado de incentivo forestal (CIF): fue encargado de promover la reconversión del sector, destinado a financiar las actividades de siembra y reforestación con especies maderables, por medio de la destinación de recursos que promuevan el reconocimiento general de este instrumento. Se otorgó a los productores que realizaran plantaciones nuevas de reforestación, brindando hasta el 75% de los costos de establecimiento de siembras nativas, o el 50% de los costos para especies introducidas, además de cubrir el 50% de los costos de mantenimiento indistinto al tipo de especie.

Convocatoria de ciencia y tecnología: el MADR tenía dentro de sus prioridades la innovación y el desarrollo tecnológico, tanto como el fortalecimiento de medidas fitosanitarias y sanitarias, ya que son consideradas claves para el desarrollo productivo y fortalecimiento de la competitividad.

***Los Apoyos Económicos Sectoriales (AES)***: creado con el fin de proteger los ingresos de los productores durante el periodo de transición, durante el TLC entre Colombia-Estados Unidos, con el fin de mejorar la competitividad y acelerar los procesos de reconversión. Dichas ayudas se brindaban por el estado sin ninguna contraprestación económica por parte de los beneficiarios, los cuales se entregaron de modo selectivo y temporal. El gobierno estipuló los sectores que serían beneficiados, así como las condiciones y requisitos requeridos que debían cumplir los beneficiarios.

Incentivo a la capitalización rural (ICR): fue un aporte financiero realizado por FINAGRO que favoreció a las personas naturales y jurídicas que produzcan los mismos productos. Debían presentar proyectos que contribuyeran a la modernización de su actividad y mejorara las condiciones de producción. Este apoyo consistía en realizar un abono al saldo del crédito que contrajera el productor para financiar las actividades de inversión que fueran propulsoras del incentivo.

Finalmente, es importante resaltar que:

los apoyos económicos directos o incentivos no son derechos, ni contratos y serán siempre una mera expectativa hasta que haya decisión definitiva de la autoridad competente, o de quien ésta haya designado para hacer la selección, que señale al particular como beneficiario; por tanto, hasta ese momento, los apoyos económicos directos o incentivos no generan obligaciones, contraprestaciones o derechos adquiridos. (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 1)

#### **4.1.3 Actores y roles**

Comité intersectorial: compuesto por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Director del Departamento Nacional de Planeación, Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Presidente de la Federación Nacional De Ganaderos (FEDEGAN), Presidente de la Federación Nacional de Avicultores (FENAVI), un representante de los pequeños agricultores, Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros.

El Comité tenía como función el asesoramiento al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la definición de la distribución de los recursos asignados en cada vigencia, para los componentes de mejoramiento de la competitividad y apoyos económicos directos, en el diseño e implementación de los apoyos y en el diseño, con base en criterios técnicos, de la metodología de cuantificación, asignación y distribución por producto, de los apoyos económicos directos.

Además, se encargaba de diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento y monitoreo permanentes de la ejecución del programa, evaluando cada año los resultados de la política pública y adoptando las modificaciones que considerara pertinentes, así como de adoptar su propio reglamento.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo: cumplía con la función de formulación, coordinación y adopción de la política pública.

Secretaría técnica del comité: ejercida por la Dirección de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo: encargado de apoyar y desarrollar las iniciativas productivas, especialmente en zonas con déficit en inversión privada, priorizando los proyectos productivos agroindustriales (Congreso de la República de Colombia, 2007).

#### 4.1.4 Gestión

**Tabla 3 resultados de la gestión**

Instrumento	Avance
Línea Especial de Crédito LEC	Total de créditos colocados: 18.335, de los cuales 16.877 fueron destinados a financiar proyectos de pequeños agricultores. El monto total de la inversión de los proyectos fue de \$320.816 millones, de los cuales el proyecto financió \$96.586 millones.
ICR	Se recibieron 23.005 solicitudes por un valor total de \$193.572 millones; de los cuales \$15.534 millones correspondieron a proyectos presentados por pequeños productores (67% de las solicitudes) por un monto de inversiones de aproximadamente \$75 mil millones. En el caso de los proyectos de los medianos y grandes productores, el 22,3% fueron solicitudes para plantación, mantenimiento y/o renovación de cultivos de tardío rendimiento; el 22,2% para adecuación de tierras, el 21% para infraestructura productiva, el 20,2% para compra de maquinaria de uso agrícola y el 14% para proyectos de transformación y comercialización. Respecto de los pequeños productores, el 61,6% de las solicitudes se destinó a la plantación, mantenimiento y renovación de cultivos de tardío rendimiento; el 14,7% para la adecuación de tierras; el 13,6% para la infraestructura, maquinaria y equipos para la transformación primaria y comercialización; el 5,2% para la compra de maquinaria de uso agropecuario, el 4,5% para la construcción de infraestructura para la producción, y el 0,14% para la compra de ganado bovino puro.
Convocatoria de Riego	La primera convocatoria se cerró el 14 de marzo del 2008 y se recibieron un total de 249 propuestas; de las cuales finalmente se suscribieron acuerdos de financiamiento de 118 proponentes y se iniciaron 117 proyectos.
Capital de riesgo	En noviembre de 2007, el fondo de capital privado <i>Fondo de Inversión Forestal Colombia</i> , administrado por FIDUAGRARIA, se adhirió como inversionista subordinado al FINCAR, con un compromiso de inversión por

	<p>una suma equivalente a US\$10 millones. El objeto de dicho fondo es invertir en negocios de plantaciones forestales, nuevas o existentes, con paquetes tecnológicos comprobados, dirigidos a la generación de valor agregado para los inversionistas.</p> <p>Por otra parte, previa autorización del Gobierno nacional, a través del Decreto 268 de 2008, el FINCAR intervino como constituyente de la sociedad de economía mixta indirecta, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, denominada <i>Almidones de Sucre S.A.</i>, cuyo objeto es la construcción y operación de plantas de producción de almidones con base en productos agrícolas, y la comercialización de dichos productos, así como cualquier otra actividad complementaria o conexas.</p>
Fortalecimiento Sanitario Pecuario	<p>Con cargo a los recursos de AIS, el pasado 19 de diciembre se contrató a la Empresa Sonda de Colombia S.A. para la prestación de un servicio técnico especializado integral, que comprende el suministro del aplicativo de la Solución Tecnológica Integrada, así como la implementación, implantación, puesta en marcha y ejecución del piloto de operación del Sistema de Identificación e Información del Ganado Bovino en Colombia (SINIGAN). Adicionalmente, se está diseñando un plan de socialización y un observatorio de medición de impacto e indicadores de gestión. Todos estos procesos serán ejecutados durante el transcurso del año 2008.</p>
Incentivo a la Asistencia Técnica	<p>Durante 2007, se inscribieron 32 entidades que fueron habilitadas para la prestación del servicio de Asistencia Técnica ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; dentro de las cuales se encuentran FEDEGAN, Tecnigan y Corpoica. Estas 32 entidades, sumadas a las 118 EPSAGROS, debidamente acreditadas e inscritas en el Registro Único Nacional de Oferentes de Servicios de Asistencia Técnica Directa Rural, se encuentran actualmente habilitadas para ofrecer este servicio a los productores que deseen acceder al IAT.</p> <p>Igualmente, se otorgaron 19 créditos para asistencia técnica, por un monto equivalente a \$933 millones, que demandan un incentivo por valor de \$741 millones. No obstante, según información suministrada por las entidades prestadoras del servicio, actualmente se encuentran en trámite 51 solicitudes de crédito adicionales, por un monto de \$523 millones.</p>
LEC de AES	<p>Con corte al 31 de diciembre de 2007, a través de la LEC para Arroz y Cereales, se desembolsaron créditos por un valor de \$53.672 millones, los cuales demandaron \$12.306 millones en subsidio de tasa. El 69,8% de estos recursos permitió financiar inversiones relacionadas con infraestructura, maquinaria y equipos para la transformación primaria, y el 16% fue destinado a la financiación de adecuación de tierras y el 14,2% en otras inversiones.</p>
ICR de AES	<p>A 31 de diciembre de 2007, se recibieron 132 solicitudes para acceder al ICR para cereales y arroz, los cuales ascendieron a \$6.126 millones. 154,7% de las solicitudes se realizó para la compra de maquinaria de uso agropecuario, el 31,4% para la adecuación de tierras y el 13,9% para maquinaria, equipos o infraestructura para la transformación primaria y comercialización.</p>

Fuente: Ministerio de Agricultura y DNP (2008, p. 7)

#### 4.1.5 Dificultades

- Si bien el programa AIS tenía proyectado una duración de diez años, por ser el tiempo estimado por el gobierno nacional y el MADR para preparar la agricultura convirtiéndola en un sector tecnificado y sostenible, disponiendo de un monto de recursos promedio de \$5,63 billones, la vigencia de la política pública no superó los dos años.

- Durante el período 2007-2008, el programa dispuso de recursos \$871.158 millones, arrojando cifras favorables según los informes realizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el que se percibía que el sector agrícola tenía mejoras en la productividad y eficiencia en las producciones, impulsando el desarrollo rural del país. Sin embargo, en el año 2008 la Revista Cambio saca a la luz pública un artículo en el que se evidencia la corrupción del programa, estableciendo los nombres de las personas beneficiadas con el proyecto, dentro de las cuales figura el ex ministro de agricultura Andrés Felipe Arias y familias acaudaladas del país.
- Pese a ser objetivo de AIS brindar contraprestaciones económicas a toda la población rural, sin discriminación alguna, generó distorsiones en el proyecto, los subsidios no fueron entregados de manera objetiva, eludiendo la transparencia y equidad. (Avilan, 2013)
- No se tuvieron en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad y las distintas diferencias en las condiciones de producción y competitividad en cada uno de los rubros que componen el sector agropecuario del país, lo cual no favorecía la equidad y tendía a la desigualdad.
- La irregularidad en los sistemas de control de las entidades públicas como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no permitieron detectar a tiempo, la concentración de beneficios en manos de grandes terratenientes, desfavoreciendo a medianos y pequeños productores que no pudieron prepararse con motivo de la internacionalización de la economía. (Agro escándalo seguro, 2009)

## **4.2 Marco legislativo**

### **4.2.1 Ley 1518**

El 23 de abril del año 2012, el Congreso de la República de Colombia expidió la ley 1518, a través de la cual aprueba el convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales (UPOV de 1991), constituyéndose como ley de propiedad intelectual.

Su proceso de aprobación fue acelerado ante las exigencias de la rama ejecutiva norteamericana, pese a ser ésta una condición para poder dar vigencia al TLC entre ambas naciones (Vélez, García, Arias, Tobón & Camargo, 2012).

UPOV, por sus siglas en francés, se configura como un organismo internacional que se encarga exclusivamente de la privatización de semillas en todo el mundo, por medio de la imposición de derechos de propiedad intelectual sobre variedad de vegetales. Aquellos Estados que se adhieren a la convención están en la obligación de convertirla en ley nacional. La convención se redactó por primera vez en 1961 y se vio modificada en tres ocasiones: en 1972, 1978 y 1991, con el propósito de afianzar el control de uso de semillas, favoreciendo los derechos de las corporaciones. Especialmente con las modificaciones de 1991 la convención se vio inmersa en polémica, pese a eliminar el derecho de los agricultores a conservar semillas privatizadas, limitando su uso. En 1994 la Organización Mundial del Comercio (OMC) determinó que todos sus miembros deberían tener derechos de propiedad intelectual para las variedades vegetales, lo que provocó que la membresía en la UPOV incrementara de modo acelerado, llegando hasta la incorporación de 70 países (Grain, 2015).

De acuerdo a la última modificación (1991) de UPOV, los derechos de propiedad se confieren sobre las nuevas variedades de cualquier especie vegetal, a las compañías o instituciones que desarrollen dicho tipo de variedades, considerándose las únicas habilitadas para producir y controlar según sus intereses aquella variedad. En caso de que alguien desee disponer de aquellas especies, debe solicitar un permiso por parte de la compañía, sujeto a los requerimientos que la misma solicite, tales como el pago de derechos o regalías por hacer uso de sus semillas (Congreso de la República de Colombia, 2012).

Por lo tanto, se establece en el territorio colombiano sujeto a las disposiciones de la presente ley que:

- Los agricultores y campesinos deben hacer uso de semillas certificadas, adquiriéndolas en las entidades comerciales que estén habilitadas para venderlas por parte de las compañías o institutos propietarios de la misma. Este se considera el proceso legal para la adquisición de las mismas.

- Está prohibido y es considerado como ilegal la conservación de semillas para la siguiente temporada, aboliendo aquellas prácticas milenarias.
- Solamente aquellos agricultores autorizados para conservar y reproducir la semilla certificada para próximos cultivos, serán los autorizados por las compañías dueñas de las mismas, sujeto al pago de regalías según lo disponga el propietario. Aun así, independientemente de lo acordado, los agricultores deben informar a las autoridades gubernamentales, y en ocasiones a las empresas semilleras, del lugar en el que sembrará la semilla guardada y la cantidad que utilizará, además de aceptar inspecciones de agentes públicos y privados.
- Las compañías productoras y encargadas del mejoramiento pueden tomar semillas de los campos de los agricultores, reproducirlas y seleccionarlas para homogenizarlas y luego patentarlas.
- “se permite extender la propiedad privada sobre una variedad específica a cualquier otra variedad que sea similar a aquella que ha sido privatizada.” (Grain, 2015, p. 7)

Por lo cual:

UPOV 91 es una norma que amplía el alcance de la propiedad intelectual de las semillas, y especialmente tiene enormes y graves repercusiones sobre la agricultura y la biodiversidad presente en países mega diversos como Colombia, puesto que al permitir la privatización y monopolio de las semillas vulnera los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afros y campesinos, su cultura, la soberanía y autonomía alimentaria a la vez que desprotege las semillas nativas, criollas y genera su desabastecimiento. (Grain, 2015, p. 1)

Por último, en Colombia la presente ley en el mes de diciembre del año 2012, fue derogada por la corte constitucional, quien declaró que debería ser sujeta a consulta previa, catalogándola como inexecutable.



#### **4.2.2 Resolución 970**

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) es el encargado de implementar las medidas necesarias para garantizar salubridad animal y vegetal, buscando reducir al máximo posibles riesgos químicos y biológicos, asegurando el control sobre la producción y comercialización de semillas y productos agropecuarios, con el fin de conservar un agro libre de riesgos para productores y consumidores.

El ICA es la entidad encargada de conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento, comercialización, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, semillas, productos y subproductos agropecuarios, lo mismo que imponer las sanciones a que haya lugar, conforme a las normas legales. (Leyes de semillas, 2010, p. 1)

Dicha institución controla el uso de semillas con el fin de evitar que sean implementadas de manera ilegal y transgredan los estándares sanitarios y/o fitosanitarios del país. Por lo tanto el 10 de marzo del 2010 se expidió la resolución 970 ‘por medio de la cual se establecen los requisitos para la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas para siembra en el país, su control y se dictan otras disposiciones. (Instituto Colombiano Agropecuario, 2010, p. 1)

El objetivo de la resolución 970, tal como el artículo 1 lo indica, es:

Reglamentar y controlar la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización, transferencia a título gratuito y/o uso de la semilla sexual, asexual, plántulas o material micro propagado de todos los géneros y especies botánicas para siembras de cultivares obtenidos por medio de técnicas y métodos de mejoramiento convencional, incluyendo dentro de estos, la selección de mutaciones espontáneas o inducidas artificialmente y por métodos no convencionales como los organismos modificados genéticamente a través de ingeniería genética, con el fin de velar por la calidad de las semillas y la sanidad de las cosechas. (Instituto Colombiano Agropecuario, 2010, p. 1)

Por lo tanto, el campo colombiano queda sujeto a la implementación de semillas seleccionadas bajo modernas concepciones agronómicas o modificadas en procesos de transformación genética, denominadas por la resolución como cultivares comerciales. De esta manera se elimina del mercado la implementación de semillas locales o criollas, las cuales eran usadas con anterioridad, pese a prácticas milenarias transmitidas generacionalmente, en la que los productores seleccionaban las mejores semillas de sus cosechas para reutilizarlas en el siguiente cultivo.

Por lo cual, se establecen dos sistemas para el sistema de producción y comercialización de semillas:

1. **Certificada:** aquellas que pertenecen a un sistema de producción sistemático regulado por el ICA, quien se encargará del control del cumplimiento de los estándares establecidos para su producción, sin infringir las normas y los procedimientos según lo demanda la ley. Para tal efecto, se consideran semillas certificadas aquellas que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías:

#### **Semillas de origen sexual**

**Básica:** producida por semillas genéticas o bajo un programa técnico, en el que se conserva un alto grado de identidad y pureza genética, sujeto a los requisitos establecidos.

**Certificada:** como se mencionó anteriormente son las que están sujetas a un sistema de producción supervisado por el ICA.

**Registrada:** se produce a partir de la semilla básica, la cual es sometida a un proceso de certificación y es producida conservando sus condiciones genéticas.

**Semillas de origen asexual:** además de las semillas básicas, registradas y certificadas, figuran:

**Elite:** son los tubérculos que nacen en invernaderos por la propagación de esquejes o mini tubérculos.

**Superélite:** son los mini tubérculos o brotes (tallos) obtenidos de plantas que surgen por la propagación in vitro del material inicial.

2. **Seleccionada:** es aquella semilla que se encuentra en un sistema de producción que no tiene supervisión del ICA excepto en la etapa final, que corresponde al proceso de comercialización, con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas establecidas.

La resolución es aplicable a todos los agricultores sin excepción alguna. Estos tienen la obligación de implementar en sus cultivos las semillas avaladas según la presente resolución. El ICA presentó también esta iniciativa como un modo de acabar con el contrabando de semillas, generadoras de problemas sanitarios, que obstaculizan el crecimiento económico del sector y separan al campo de la comercialización internacional.

En efecto, los agricultores están obligados a inscribir los lotes que utilizarán para siembra en la oficina del ICA más cercana, indicando el material vegetal a sembrar, número de hectáreas a sembrar, ubicación y tamaño del predio, fecha de siembra y categoría de la semilla, adjuntando la respectiva factura. También deben utilizar semilla legal y acoger las recomendaciones técnicas para la siembra y manejo de las semillas dispuestas por el productor, importador, exportador o comercializador, realizando la siembra siempre bajo las recomendaciones establecidas por el ICA. Adicionalmente se mantiene, entre otras cosas, que toda persona natural o jurídica que se dedique a la producción, importación, exportación, almacenamiento de semillas, investigación en fitomejoramiento y/o evaluación agronómica, debe registrarse en el ICA, ante la Dirección Técnica de Semillas, previa solicitud y cumpliendo varios requisitos. (Germán Velez, 2011, p. 9)

En conclusión, la resolución 970 busca mantener el control de las semillas desde la siembra hasta la transformación, por lo que implementa un sistema de información de cultivos, a partir de marzo del año 2011, realizado por el Instituto Colombiano Agrícola. Sujeto a lo estipulado en el artículo 18 de la presente resolución, para el cumplimiento del sistema de información se debe efectuar un registro de la cantidad de semillas o material vegetal autorizado para la producción, comercialización e importación.

Con la implementación de dicha resolución se pretendía igualmente que el país evolucione en el tema de agroindustria de semillas, para tener mayores posibilidades de competir en el mercado internacional, ya que aquella contempla todos los aspectos fundamentales para la consolidación agropecuaria en esta área.

#### **4.3 Efectos del TLC sobre la política agrícola colombiana**

Las sociedades se encuentran en un constante proceso de transformación, por lo cual los contextos han personificado nuevos y distintos escenarios que fuerzan al espacio político a reformarse según las necesidades e intereses de cada nación.

Las reformas agrarias aparecen como instrumentos a tales fines. Martínez (2013) las define como:

Una actuación estatal o una política pública con la cual el gobierno interviene para modificar la estructura agraria vigente en un Estado. Se entiende por estructura agraria el armazón institucional de la agricultura: incluye la distribución de la tierra, sus formas de tenencia y las modalidades de explotación. Supone la cristalización en el espacio territorial de un sistema de relaciones sociales cuyo último objetivo es la apropiación de plusbajo. Constituye la expresión materializada del poder de las diferentes clases sociales. En su acepción más general la reforma agraria implica la transformación de los sistemas y las formas de tenencia de la tierra. Se trata de un proceso que, acompañado de vastos programas de desarrollo agrícola, incluye la redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra a favor del cultivador y de la sociedad entera. (p. 60)

Por ende la reforma agraria provoca el establecimiento de una nueva estructura de poder, en la que convergen los intereses por una reivindicación social, enfocada en mejorar la distribución de bienes, y una reivindicación económica, que tiene como fin mejorar las producciones. Ello requiere de un accionar estatal organizado que concentre sus objetivos en la transformación de las condiciones de acceso a los recursos, para poder garantizar un equilibrio en las sociedades.

No obstante, en el caso colombiano la situación del campo ha presentado un particular desafío, frente a las condiciones redistributivas del territorio, lo que condujo a la constitución y al fortalecimiento del conflicto armado que por más de medio siglo aquejó a la nación, además del aun presente reclamo por expropiación de tierras. La apropiación territorial a través de la historia colombiana ha sido una fuente para consolidar el poder y el enriquecimiento de grandes terratenientes.

Durante los últimos cuarenta años las políticas gubernamentales han estado dirigidas a despoblar el campo de campesinos y comunidades negras e indígenas, y a incrementar la vastedad del latifundio. El problema de la tenencia y explotación de la tierra ha corrido paralelo con el problema de la construcción y el carácter del Estado nacional. Dicho de otro modo, el latifundismo ha sido el sostén de un Estado reaccionario, militarista y terrorista, o en los términos mediáticos de *hoy*, un Estado *para-político*. (Martínez, 2013, p. 61)

Si bien la política agraria colombiana requiere un estudio profundo desde la época colonial hasta nuestros tiempos, pese a no ser el objetivo de la presente investigación, se abordarán solamente las reformas agrarias desde la década de 1990 hasta la actualidad, para poder dar explicación al efecto causado por TLC entre Colombia y Estados Unidos, en las políticas agrarias del país suramericano en mención.

#### **4.3.1 Política agraria colombiana 1990 – 2014**

Desde 1990 los distintos gobiernos colombianos desde César Gaviria, acoplaron sus políticas a la apertura económica, e implementaron el neoliberalismo como modelo económico a seguir, fundamentándose especialmente en tres pilares:

1. Reestructuración y privatización de las instituciones responsables del sector agrario. Instituciones como la Caja Agraria, el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), etc. desaparecieron y en su reemplazo surgieron instituciones como la Bolsa Nacional Agropecuaria, Finagro, etc. diseñadas con el fin de responder al desarrollo de las políticas neoliberales.
2. La tierra se convirtió en una mercancía comercializable, regulada por la figura del mercado de tierras.

3. El mercado interno empezó a ser controlado por las transnacionales y las importaciones alimentarias ascendieron considerablemente

En 1994 se establece la ley 160 respaldada por el Banco Mundial, y surge la figura del mercado subsidiado de tierras, como el mecanismo para que el campesinado tenga la posibilidad de acceder a la compra de terrenos.

La ley estableció la creación de un mercado de tierras al que confluían ofertantes y demandantes, entregándose un subsidio oficial de 70% para la obtención de tierra a quienes calificaran bajo los criterios técnicos del sistema, y contasen con el crédito bancario para pagar el 30% restante. A pesar de la advertencia de la Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), en el sentido que “el mercado de tierras” no era el mecanismo más idóneo para que los campesinos accedieran a la propiedad de la tierra el mecanismo se impuso. Una evaluación del mecanismo realizada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC) señala que “en el año 2008, de 16.009 familias solicitantes solamente 357 fueron beneficiadas, y de 5.534 familias desplazadas solamente 562 fueron beneficiadas, lo que ejemplifica el gran fracaso de esta política. Después del cumplimiento de excesivos trámites administrativos, los campesinos fueron burlados por el Estado aduciendo la insuficiencia de fondos. (Martínez, 2013, p. 64)

El aumento de la concentración de la tierra es un indicador que refleja la ineficiencia del mercado de tierras, como medio para facilitar el acceso a los campesinos para la compra de terrenos. Según el índice de GINI de concentración de tierras incrementó entre 0 y 1, a 0,84 en 1988 hasta 0,885<sup>6</sup> en el año 2009 (véase el siguiente gráfico). Además de esto

Hay que sumar la profunda inequidad prevaleciente en materia tributaria en el campo. Según datos del año 2009, el microfundio paga en promedio 2.423.517 pesos por hectárea mientras que la gran propiedad paga 338.649 pesos, es

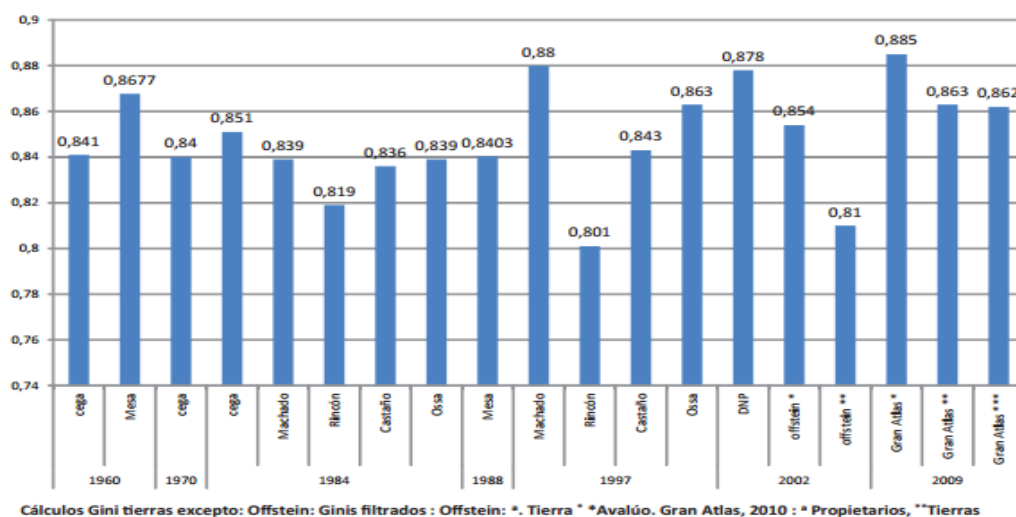
---

<sup>6</sup> El coeficiente del GINI mide la desigualdad de la distribución del ingreso o la desigualdad de la riqueza de una región. Disponible en <http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/coeficiente-gini.pdf>

decir, el más pequeño de los propietarios agrícolas paga siete veces más impuestos por la tierra que el gran latifundista. (Martínez, 2013, p. 64)

### Gráfico 3

Gráfica 6.  
Colombia, Distintos cálculos históricos del coeficiente GINI de tierras, concentración de la propiedad rural. 1960,1970,1984,1997,2002 y 2009.



Fuente: Gómez (2009, p. 76).

Este índice refleja los resultados de la ley 160 de 1994, como una política de reforma agraria y de desarrollo rural, que si bien tuvo por objeto “promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina”(Congreso de la República de Colombia, 1994, p. 1), implementando subsidios para el acceso a la propiedad rural, al mismo tiempo propició irregularidades institucionales por parte del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) el cual, pese a problemas de corrupción en el que se entregaron tierras, beneficiando intereses particulares, no logró satisfacer las necesidades del campesinado y agudizó la desigualdad en los campos (Machado, 1999).

En 1998, el presidente Andrés Pastrana ofició con el Banco Mundial un crédito para promover plantaciones de palma de aceite, en ocho zonas del país, de las cuales seis se encontraban bajo dominio paramilitar (Urabá, Córdoba, Sucre, Cesar, Magdalena Medio y centro-norte del Meta), con un proyecto de siembra de caña para etanol y palma de cera, de 3,5 millones de hectáreas para cada uno, dejando en evidencia el

respaldo político para el impulso de los agrocombustibles. Queda evidenciado con el dictado de

Ley 138 de 1994, de fomento al cultivo de la palma, el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de la ley 139 de 1994, el cual subsidia el 75% de los costos de establecimiento y 50% de los costos de mantenimiento del segundo al quinto año, los incentivos de la ley 101 de 1993 para la estabilización de precios de aceite palmero, la ley 693 de 2001 que obliga al consumo del “biodiesel” en las ciudades de más de 500.000 habitantes, la ley 788 de 2002 que exime de IVA e impuesto global a la gasolina y la sobretasa, la ley 939 de 2004 de estímulo a los biocombustibles. Distintos decretos y resoluciones han desarrollado esta política estableciendo que para el año 2012 la proporción de etanol en la mezcla de combustible automotor sea de 20% y 10% en el biodiesel para el año 2010. (Martínez, 2013, p. 66)

El siglo XXI, además de iniciar con una política agraria con falencias institucionales, el flagelo del paramilitarismo y el desplazamiento, tuvo que compatibilizar con los nuevos intereses gubernamentales, impulsados por el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, quien además de apoyar la apertura económica, acordó el Plan Colombia, con el fin de erradicar cultivos ilícitos y enfrentar el terrorismo.

En la guerra contra los cultivos de hoja de coca han fumigado 800.000 hectáreas entre ellas miles de hectáreas de cultivos de pancoger de las comunidades en resistencia sometiéndolas a la física hambre, fumigación que se realiza con la aspersión aérea de glifosato; herbicida que contamina el ambiente afecta la salud humana, destruye la base genética de los cultivos y la biodiversidad, dejando cuantiosas ganancias económicas a su productor la multinacional MONSANTO. (Prensa-Colectivo, 2010)

En el año 2001 se firma el Pacto de Ralito, el cual es un acuerdo secreto firmado entre paramilitares y políticos, militares y empresarios, con el fin de refundar el Estado, contando con el respaldo del gobierno. Expidió la ley 975 de 2005, de justicia y paz, en la que se dio amnistía a los paramilitares, mientras en el campo se



intensificaban las cifras de desplazamiento y el INCORA entregaba subsidios a grandes terratenientes. Además dicho proyecto de ley:

Prevé como un requisito de procedibilidad para acceder a beneficios, la entrega de bienes para restituir a las víctimas. No obstante, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación–CNRR admite que los paramilitares desmovilizados no han confesado, ni entregado la totalidad de propiedades que la norma exige, y ninguno de los bienes ofrecidos por ellos en sus versiones libres han ingresado al Fondo para la Reparación a las Víctimas. (Hernández, 2011, p. 72)

En el año 2003 el presidente Uribe suprime el INCORA mediante el decreto 1292 de ese mismo año, dejando en su reemplazo el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) creado bajo el decreto 1.300 del 2003. Esta entidad no reemplazó solamente al INCORA, sino también al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), intensificando sus funciones y minimizando las instituciones agropecuarias (Medina, 2016).

En solo un año de puesta en función el INCODER legalizó la usurpación de miles de hectáreas, lo que intensificó el desplazamiento forzoso de campesinos a las grandes urbes y prolongó la lucha de tierras escenificada en el país:

En agosto de 2014 con la detención de nueve funcionarios del INCODER e IGAC en Valledupar, Montería y Bogotá, entre ellos; Alexandra Lozano, gerente jurídica de gestión; David Gómez, director del Incoder en Sucre; José Ignacio Lacouture, ex subdirector de cartografía; el topógrafo Alfredo Sánchez; Manuel Cipagauta de la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del Incoder, por la entrega irregular de más de 500 hectáreas de tierras baldías en San Marcos-Sucre, al ganadero y empresario Adalberto José Bula Bula, estas personas recibieron dinero a cambio de alterar documentos públicos para favorecer a Bula con la adjudicación de terrenos valorizados en 46 mil

millones. Los casos del predio Carimagua<sup>7</sup> y la asignación de fondos del programa Agro Ingreso Seguro (AIS29) resumen el conjunto de la política agraria durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. (Martínez, 2013, p. 67)

No obstante, es importante señalar que, con motivo de la internacionalización de la economía surge la ley 133 del 2007, en la que se implementa el programa Agro Ingreso Seguro como una reforma a la política agraria, con el fin de reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para la competencia internacional. Sin embargo sus resultados no permitieron alcanzar los objetivos plasmados:

Ya que sus recursos fueron a beneficiar a los latifundistas. El programa AIS se mantuvo en la línea usual del Estado, de orientar la inversión pública hacia los sectores del latifundio tradicional. El programa, en realidad, fue empleado para respaldar la financiación de la reelección presidencial de Uribe Vélez. (Martínez, 2013, p. 67)

Dejando el campo desprotegido y sin las condiciones necesarias para poder enfrentar la competencia comercial con EE.UU, al entrar en vigencia el TLC.

#### **4.3.2 Repercusiones de la política agraria sobre el sector arrocero colombiano**

Una investigación realizada por el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN) identificó el arroz como el alimento de mayor adquisición entre la población colombiana, con un consumo de 73,80%. Además de ser un alimento predilecto en la canasta básica, este cereal es considerado el tercer producto agrícola en extensión, “representa el 13% del área cosechada en Colombia y el 30% de los cultivos transitorios. Su producción representa el 6% del valor de la producción agropecuaria y el 10% de la actividad agrícola Colombiana”. (ESPINAL, 2014)

De los 32 departamentos que constituyen la nación, 20 de ellos cuentan con cultivos de arroz, unos de mayor extensión que otros, pero sin duda, es esta una actividad productiva que fortalece las economías locales, siendo la “fuente de 65.000 empleos

---

<sup>7</sup> Carimagua es un terreno de 17.000 hectáreas, ubicado en el departamento del Meta, destinado a 700 mil familias desplazadas, pero el Incoder de forma ilegal licito para hacer entrega de estos territorios a empresas palmicultoras.

directos además de 2.000.000 de personas vinculadas a las actividades indirectas, conexas con 18.000 productores”. (Espinal, 2014)

## Zonas Arroceras de Colombia



DANE



ZONA ARROCERA	DEPARTAMENTO	ÁREA SEMBRADA AÑO	
		Há.	%
BAJO CAUCA	ANTIOQUIA	90.751	15,9%
	BOLIVAR		
	CHOCO		
	CORDOBA		
CENTRO	SUCRE	151.067	26,5%
	CAQUETA		
	CAUCA		
	CUNDINAMARCA		
	HUILA		
	NARIÑO		
COSTA NORTE	TOLIMA	30.125	5,3%
	VALLE DEL CAUCA		
	YONDÓ (ANTIOQUIA)		
	ATLANTICO		
LLANOS	CESAR	258.292	45,3%
	LA GUAJIRA		
	MAGDALENA		
	ARAUCA		
	CASANARE		
	PARATEBUENO (CUND.)		
SANTANDERES	GUAVIARE	40.568	7,1%
	VICHADA		
	NORTE DE SANTAND	40.568	7,1%
	SANTANDER		
	<b>TOTAL</b>	<b>570.802</b>	<b>100%</b>

Fuente: DANE - FEDARROZ - 4° Censo Nacional Arrocerero

Fuente: DANE 4° Censo Nacional Arrocerero 2016.

En la industria arrocera se identifican principalmente tres tipos de perfiles de quienes se ocupan de la actividad agrícola en mención:

1. los campesinos que desempeñan esta labor por ser nativos de la región, propietarios de pequeñas y medianas parcelas. Reconocidos por la población y respetados, por la importancia de su labor dentro de la economía.
2. los grandes agricultores o hacendados (dueños de la mayor parte de las tierras de cultivo, aunque económicamente importantes y reconocidos). Ellos son rechazados y estigmatizados a nivel social, debido a la mínima reinversión económica que realizan en estas tierras y a las pobres condiciones laborales que ofrecen a sus necesitados trabajadores.
3. los jornaleros, trabajadores de la tierra, pero no dueños de ella. Aunque desempeñan una labor fundamental en los procesos de cultivo, son cada vez menos importantes y peor remunerados, hechos directamente relacionados

tanto a los procesos de industrialización que requieren menos mano de obra, como a una creciente crisis y venida abajo de la agricultura y los cultivos de arroz como negocio rentable.”(Federación Nacional de Arroceros, 2010, p. 35)

Es importante resaltar que los perfiles nombrados anteriormente solamente corresponden a los tres tipos de actores que generalmente representan a quienes se dedican a la actividad arrocera.

Pese a la relevancia que tiene el rubro arrocero en el sector agrícola, en esta sección del Capítulo 4 se analizan las condiciones del sector arrocero antes y después de que se implementara la política agraria Agro Ingreso Seguro (AIS), surgida ante la entrada en vigor del TLC entre Colombia y Estados Unidos.

#### **4.3.2.1 Caracterización del sector**

La producción y la comercialización del arroz se relacionan con las actividades productivas de cada uno de los integrantes de este mercado. Así, en primer lugar figura la producción agrícola, que hace referencia a la siembra y cosecha del arroz paddy verde<sup>8</sup>. Dicho producto constituye la materia prima que conforma todo el proceso productivo. Consecutivamente, se encuentra el proceso industrial, realizado por los molinos. El arroz paddy que es llevado a los molinos, se ve inmerso en un proceso de limpieza y disminución de la humedad, para poder de este modo almacenarlo y/o trillarlo. Dando como resultado, el principal producto, el arroz blanco y como producto secundario la cascarilla de arroz y el arroz integral<sup>9</sup>.

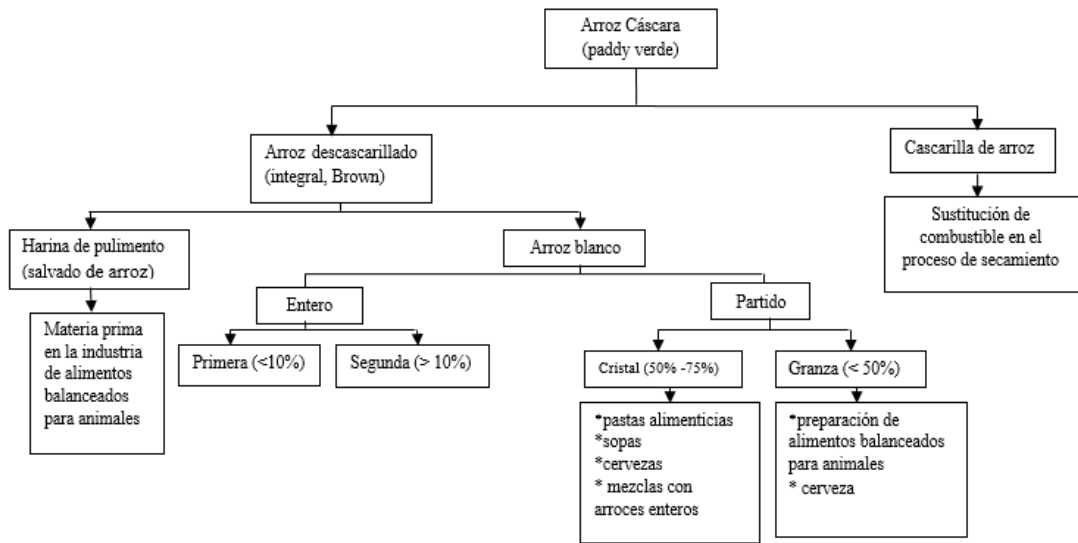
En el siguiente diagrama se visualiza la estructura de producción del arroz, permitiendo comprender las distintas actividades que desempeñan los agricultores, para la fabricación de este cereal:

---

<sup>8</sup>Es el arroz que aún conserva su cascara.

<sup>9</sup> La cascarilla de arroz, es usada en algunas ocasiones como combustible en el proceso de secamiento o como substancia de abono en cultivos. Mientras el arroz integral, es sometido a pulimento, del cual se deriva el arroz blanco, salvado de arroz y harina de pulimento.

**Figura 6**



Fuente: Areiza, (2013, p. 11)

La cadena productiva del arroz, es un importante generador de empleo. Citando el II Censo Nacional arrocero realizado en 1999 este señala que en ese año existían 28.128 productores y 33.435 unidades productoras de arroz (UPA), con lo que la industria molinera empleó en forma directa a 4.468 personas. Señala también que según la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) del DANE, para el año 2005 existían alrededor de 100 establecimientos dedicados a la molinería de arroz en Colombia, mientras que en 1992 existían 149, indicando una tendencia a la desaparición de molinos arroceros en el país. Por otro lado, el III Censo Nacional Arrocero realizado en 2007 señala la existencia de 12.414 productores y 17.352 unidades productoras, representando reducciones en el número de productores y de unidades productivas mientras hay un aumento en la productividad del 8,01%. La Encuesta Nacional de Arroz mecanizado referente al primer semestre del 2012 muestra un total de área sembrada en el país de 258.551 hectáreas (has) con una producción total de 898.245 Toneladas, presentándose disminuciones del 12,7% y del 11% respectivamente con respecto al primer semestre del año 2011. (Areiza Angélica, 2013, p. 11)

La amplitud de su espacio laboral también compete a la diversificación existente en los cultivos de arroz, los cuales se encuentra dividido en dos tipos:

- 1) Mecanizado: constituido principalmente por el uso de máquinas para cultivar. Su producción se encuentra dividida en:
  - arroz de riego: es decir que se provee de agua de manera manual.
  - arroz seco: en el que el abastecimiento de agua es por lluvias, implementando distintos canales de drenaje
- 2) Manual: hace uso de la mano de obra para su cultivo.

Si bien la oferta laboral es amplia, lo que permite que los índices de desempleo no sean muy elevados, se presentan inconvenientes en las condiciones laborales de los trabajadores, quienes no poseen en su gran mayoría una situación de formalidad, como ocurre generalmente en las actividades desempeñadas en el sector rural.

Los ingresos de los campesinos son muy bajos. Para el año 2005 los ingresos per cápita en el campo eran de \$165.200 mensuales, mientras en las cabeceras<sup>10</sup> era de \$488.500 (Leibovich, 2006). Lo cual intensifica el fenómeno migratorio a las grandes urbes, disminuyendo la mano de obra para trabajar la tierra.

#### **4.3.2.2 Relevancia de la producción arrocera en Colombia**

Existen dos grandes cosechas anuales para la oferta de arroz paddy:

- (i) La producción del primer semestre del año (siembra del segundo semestre del año inmediatamente anterior), y (ii) la producción del segundo semestre del año (siembra del primer semestre del mismo año). El mayor volumen de producción de arroz paddy verde se obtiene en los meses de enero, febrero, julio, agosto, septiembre y diciembre, en los cuales se cosecha cerca del 70% de la producción anual nacional. Aproximadamente tres cuartas partes de la oferta pertenecen a la Zona Centro (Tolima, Huila) y a los Llanos Orientales (Meta y Casanare). (Areiza Angélica, 2013, p. 7)

En la siguiente tabla se refleja las zonas y producciones, en el período del año 2000-2016. Es importante aclarar que las zonas se componen de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> En Colombia cada municipio tiene una cabecera municipal, la cual funciona como centro administrativo.

Zona Centro, comprende las áreas planas y cálidas de los valles de los ríos Magdalena y Cauca correspondientes a los departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca, Caldas, Boyacá, Cauca, Valle del Cauca, incluyéndose también al departamento de Caquetá; la Zona Llanos Orientales comprende los departamentos del Meta, Casanare, y Arauca, y los municipios del piedemonte llanero de Cundinamarca; Zona Bajo Cauca, incluye los municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, y Sucre, además incluye otros municipios arroceros del Chocó y la región del Urabá; la Zona Costa Norte, llamada también Caribe Seco, comprende los departamentos del Cesar, Atlántico, Magdalena, y Guajira; y por último, la Zona de Santander, comprendida por los municipios de los departamentos de Santander y Norte de Santander (Barreto, 2014, p. 53), siendo un total de 211 municipios.

**Tabla 4. Producción de arroz Paddy seco en Colombia por zonas desde 2000 hasta 2017**

**TONELADAS**

Año	Zona Centro	Zona Llanos	Zona Bajo Cauca	Zona Costa Norte	Zona Santanderes	Total Nacional
2000	934,389	729,966	199,115	208,852	132,626	2,204,948
2001	850,759	801,379	185,126	171,290	115,431	2,123,985
2002	812,829	770,623	169,153	137,346	140,761	2,030,712
2003	919,946	912,300	245,885	171,492	145,248	2,394,871
2004	930,326	920,907	302,723	174,740	135,700	2,464,396
2005	890,931	670,875	240,404	141,130	120,758	2,064,098
2006	872,772	568,626	208,923	136,708	112,776	1,899,805
2007	966,232	674,783	179,991	128,689	122,528	2,072,223
2008	1,025,064	795,205	257,222	157,449	116,318	2,351,258
2009	838,706	888,630	184,739	106,628	107,378	2,126,081
2010	836,825	842,688	182,239	98,484	110,369	2,070,605
2011	820,989	702,367	155,155	79,169	99,474	1,857,154
2012	807,308	734,950	165,763	87,754	97,474	1,893,249
2013	779,810	683,268	158,741	126,307	148,970	1,897,096
2014	743,093	646,135	111,755	71,477	157,689	1,730,149
2015	799,444	867,170	143,964	91,347	165,732	2,067,657
2016	859,736	1,156,460	222,495	111,687	175,801	2,526,179

Fuente: Dane - Fedearroz.

Fuente: Fedearroz. Disponible en: [http://www.fedearroz.com.co/new/apr\\_public.php](http://www.fedearroz.com.co/new/apr_public.php)

Ahora bien, dichas estadísticas reflejan la importancia de la cadena productiva de este cereal en el territorio colombiano, considerándose una fuente de empleo. “El segundo Censo Nacional Arrocerero realizado en 1999 identificó la existencia de 28.128 productores y 33.435 unidades productoras de arroz (UPA), y la industria molinera empleó en forma directa 4.468 personas”. (Reyes, 2015, p. 20)

Especialmente en el departamento del Tolima, esta es la principal actividad económica, de la que depende la mayoría de familias de la zona.

No obstante, además de los procesos de producción para llevarse a cabo la producción arrocera, se hace uso de almacenes distribuidores, encargados de solventar maquinas recolectoras, tractores y camiones, lo cual también significa la generación de empleo. Solamente en la zona sur se promedia un total de 250 empleados calificados.

A nivel nacional existen 47 empresas dedicadas a la comercialización de arroz con sus procesos de producción como es la siembra, cosecha y distribución. En los departamentos de Tolima y Huila son donde se encuentran las ocho principales y más importantes empresas en términos de ventas, reconocimiento de marca, capacidad de planta y producción las cuales son: Arroz Diana, Arroz Roa, Molinos Flor Huila, Unión de Arroceros, Arroz Caribe, Procearroz, Arrocería Boluga, Molino Doima. (Reyes, 2015, p. 20)

Además, de considerarse una importante fuente de empleo, el arroz se estableció como un alimento prioritario de la canasta básica, por lo tanto para garantizar la producción del mismo, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) aprobó que dicho cereal se hiciera parte del siguiente grupo de alimentos prioritarios, con el objetivo de que “se conviertan en el “mínimo”, sobre el cual se establezcan políticas de producción, abastecimiento y consumo, que garanticen su inclusión estable en la dieta de la población colombiana. (Gobierno Nacional, 2012, p. 53)

**Tabla 5**  
**Grupo de alimentos prioritarios de Colombia**

Grupo alimentario	Alimentos prioritarios
CEREALES	Arroz, maíz, trigo
LEGUMINOSAS	Frijol, lenteja, arveja
FRUTAS Y HORTALIZAS	Naranja, guayaba, banano, tomate de árbol, mora, mango, papaya, tomate para ensalada, cebolla, zanahoria, habichuela, ahuyama, espinaca, (brócoli)
TUBEROSAS Y PLÁTANO	Papa, yuca, plátano
AZÚCARES	Azúcar, panela
ACEITE (PRODUCTOS OLEAGINOSOS)	Aceite vegetal



OTROS ALIMENTOS	Cacao
PRODUCCION DE CARNES, LECHE Y HUEVOS	Leche, queso, cerdo, carne de res, vísceras (hígado y pajarilla), pollo, pescado, huevo

Fuente: PNSAN (2013, p. 53)

## **COMPARACIÓN DEL SECTOR ARROCERO COLOMBIANO Y ESTADOUNIDENSE**

El sector arrocero en Colombia y Estados Unidos, presenta diferencias en aspectos de desigualdad en tamaño y el impacto provocado por los subsidios norteamericanos en los productos agrícolas. Partiendo de las desigualdades en tamaño, es evidente que las diferencias son abismales, “en el año 2001 el PIB estadounidense fue 122.1 veces mayor que el colombiano, y el PIB per cápita 15 veces, la población 6.6 veces y la superficie territorial 8.5 veces más grande. Además, para el sector agrícola se evidencia grandes disparidades ya que el PIB sectorial estadounidense es 15.3 veces mayor al colombiano, la superficie cultivada 26.4, el valor agregado por trabajador 14.1 veces, el valor de las exportaciones agropecuarias 21.1 veces y el número de tractores por cada mil trabajadores agrícolas 257 veces mayor” (Garay L., 2014)

Estados Unidos es el país con mayor producción y exportación de bienes agrícolas en el mundo, además de esto es considerado como uno de los países con mayor producción en mercados como el de los cereales y las carnes.

Del mismo modo, las diferencias de políticas agropecuarias entre Colombia y Estados Unidos son latentes, mientras el primero de los países en mención maneja los efectos de estabilización y protección a través de mecanismos arancelarios de protección en frontera, Estados Unidos las obtiene generalmente por medio de ayudas internas; por lo cual durante 1995 – 2002 el efecto de protección de ayudas internas estadounidense fue mayor que el colombiano, como lo representa el caso del arroz donde la ayuda interna de EEUU. Fue de un 42% en comparación con Colombia de un 33%. (Díaz, 2011)

Es importante resaltar que Estados Unidos, es un país que hace más de 80 años ha incentivado y protegido la producción agrícola por medio de subsidios a la producción y exportación, mientras que la intervención en Colombia es mínima comparada con la norteamericana. En el año 2003, el costo total de las ayudas otorgadas de diferentes mecanismos correspondían a un 33% del PIB del sector de EEUU y en Colombia solo eran de un 10% (Garay L., 2014)

Por otra parte, la política proteccionista agrícola de Estados Unidos se fundamenta en la Farm Bill (Ley Agraria), en la que se sostiene el sistema de subsidios a los productos agrícolas, ofreciendo a los agricultores una herramienta para que pueda trabajar en el cultivo de la tierra. Dicha política se direcciona en dos ejes:

1. Apoyo a los precios por medio de contratos entre el productor y el gobierno.
2. Se establece un préstamo de campaña que debe estar disponible cuando los precios mundiales descienden por debajo del precio de referencia para una calidad determinada.

En lo que respecta a la política agraria de Colombia, esta implementa cuatro instrumentos:

1. Protección en la frontera
2. Precios de sustentación
3. Subsidio a las exportaciones y provisión de servicios generales
4. Protección de productos importables tales como el arroz, maíz, trigo, azúcar...

No obstante, existen entre los dos países en cuestión diferencias en costos de producción, ya que existen condiciones que propician la producción agrícola tenga costos más altos o bajos sujeto a factores tales como, tecnificación, salarios, mano de obra especializada y demás.

Ahora bien, haciendo alusión específicamente al sector arrocero, los costos de producción en Colombia son inferiores que los norteamericanos; la diferencia radica en costos menores en el ámbito laboral y el precio de la tierra es más bajo. Sin embargo, la implementación y uso de agroquímicos y semillas certificadas llega a ser casi el doble de costoso en Colombia que en Estados Unidos; si no se tuviese en cuenta este costo, la producción de arroz por tonelada en todos los departamentos del país suramericano serían menores que la de los Estados Unidos. Pero bajo estas condiciones la producción arrocera colombiana es baja, los costos de producción son elevados y los precios al consumidor son altos.

Por ende, el acuerdo de la eliminación total de aranceles para este cereal en el año 2030, como se pactó en TLC, representaría para Colombia una mejor opción importar este producto ya que le sería más económico que producirlo en territorio nacional.

“en los últimos años, Colombia ha importado unos bajos volúmenes de arroz desde países miembros de la Comunidad Andina para cubrir la demanda nacional toda vez que, por la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, se estableció la entrada de un contingente de arroz en el primer año (2012) por 79.000 toneladas de arroz blanco, el cual crecerá año tras año. En el 2012 el gobierno anunció la entrada al país de un volumen de 250.000 toneladas de arroz, en donde se incluía la entrada del primer y segundo contingente en el marco de este acuerdo correspondiente a los años 2012 y 2013, respectivamente, así como la importación de 90 mil toneladas que procederían de la Comunidad Andina (CAN). Por lo tanto, tal y como lo establece el documento del TLC con Estados Unidos, Colombia debe recibir un contingente de 79.000 toneladas de arroz blanco en el primer año de entrada en vigencia del acuerdo, un 5% del consumo nacional, con un crecimiento anual del 4.5%, ingresando arroz con un arancel del 80% durante los primeros 6 años, el cual irá disminuyendo, con un plazo de desgravación de 19 años. Ahora bien, teniendo en cuenta el precio de la materia prima para la producción en Colombia y Estados Unidos, este es fundamental para la producción de arroz en Colombia, ya que representa entre el 80% y 85% de los costos de producción, y si se tiene en cuenta que según el Observatorio de Agro cadenas de Colombia, en países como Estados Unidos, los agricultores entregan a la industria el arroz seco y en Colombia, al agricultor lo entrega al molino para el proceso de secamiento, y de esta manera parte del valor agregado no es apropiado por los agricultores sino por los industriales (2006)”.(Rojas,2017, p.36)

#### **4.3.2.3 Crisis del sector arrocero colombiano**

Luego de la entrada en vigencia del TLC entre Col/EE.UU., el campo colombiano personificó un escenario de controversia. La implementación de las fuerzas armadas para el cumplimiento de la resolución 970 del instituto colombiano agropecuario (ICA) conmocionó al campo, pese al incauto y posterior desecho de 62 toneladas de arroz en Campoalegre (Huila), ante el incumplimiento del uso de semillas certificadas (Franco, 2013).

En la resolución, bajo el artículo cuatro se estipularon dos sistemas para la producción y comercialización de semillas: la semilla certificada y la semilla seleccionada. Estos dos sistemas se encuentran sujetos a un plan estandarizado y

supervisado por el ICA. Asimismo, el artículo quince estipula la eliminación de la práctica de reserva de cosecha, excepto en el caso que el campesino lo solicite y sea autorizado por el ICA, demostrando que en sus cultivos ha utilizado únicamente semillas permitidas y que finalmente la semilla de reserva se implementara solo con fines personales y no de intercambio o venta.

Condiciones que alteraron no solamente la producción arrocerá, sino del sector agrario en general, provocando grandes pérdidas, ante los elevados costos que representa acceder a la semilla certificada y los distintos productos para el cuidado de las mismas, además del desvío de subsidios de la política agraria AIS, lo cual no le permitió a los medianos y pequeños campesinos prepararse para competir con el agro norteamericano, el cual posee altos subsidios.

Pese a este panorama el agro colombiano decidió entrar en una jornada de paro. Dentro de las principales exigencias de los representantes han sido los precios, contrabando, alto costo de los insumos y la falta de créditos, siendo estas solamente algunas de las disconformidades campesinas. Además de esto, el sector arrocerá se declaró en una crisis total, por lo que reclamaban la implementación de nuevas políticas que apoyaran y permitieran que el sector fuera más competitivo a nivel nacional e internacional.

Es importante resaltar, que en la negociación del TLC con EE.UU, el arroz fue el último producto en definirse, por la desigualdad de precios entre los dos países, con motivo de los distantes costos de producción y los elevados subsidios que perciben los productores norteamericanos. Además de la implementación de la política pública AIS, en la que pese a las múltiples distorsiones provocadas por la corrupción en el programa, el gobierno no brindó la protección necesaria a los ingresos de los productores que se vieron afectados por la apertura comercial, haciéndose inexistente la mejora en la competitividad del sector agropecuario.

Fedearroz (2011) indica que cinco años después de que se terminaron las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio, el avance en competitividad fue nulo debido a que el pacto contraído por el Gobierno no resultó ser suficiente como para mejorar la infraestructura de vías, incrementar las áreas

irrigadas, entre otras, mientras el sector productor cumplió con su parte al aumentar la productividad en un 20%, con nuevas variedades y reducciones sustanciales en los costos de producción a través del uso masivo de agroquímicos genérico, los cuales han disminuido su precio en más del 50% durante los últimos cinco años. (Barreto, 2014, p. 42)

Sin embargo y aunque se hizo vigente la implementación de contingentes, para reducir el impacto de la apertura comercial, sobre el rubro arrocero, en el primer año de entrar en funcionamiento el TLC ingresó al territorio colombiano 250.000 toneladas de arroz, con motivo de la inclusión de los contingentes del año 2012 y 2013 y 90 mil toneladas provenientes de la Comunidad Andina (CAN), lo que significó el inicio del desplazamiento de la producción nacional arrocera (Fedearroz, 2012).

**Tabla 6 Contingentes sobre el rubro arrocero**

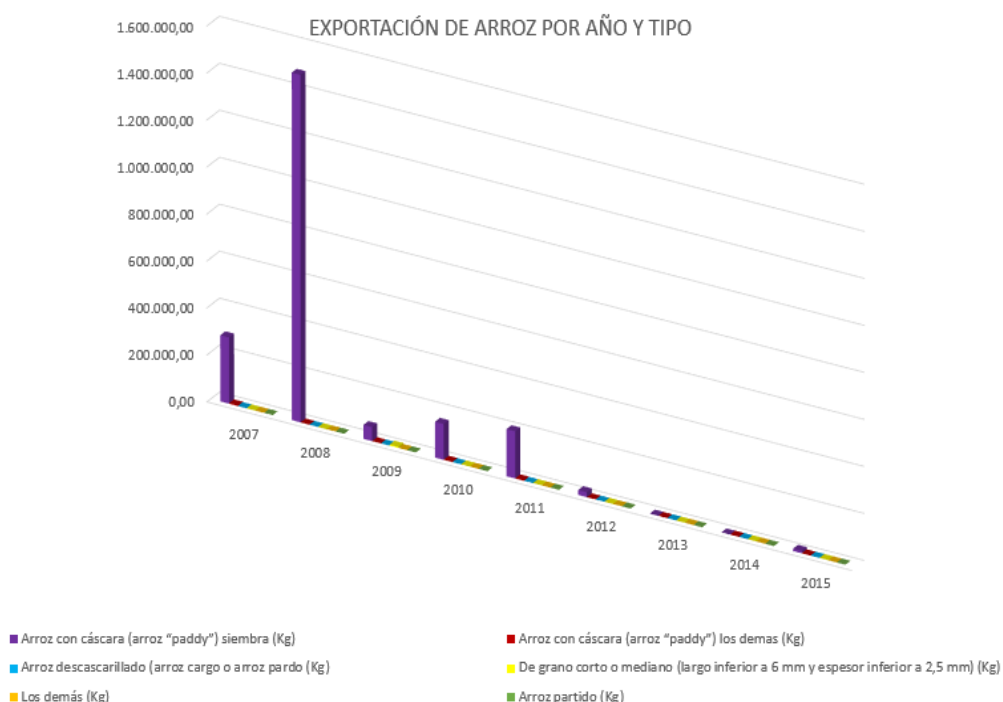
Periodo	Año	Contingente (Ton de arroz blanco)	Arancel
1	2012	79.000	80%
2	2013	82.555	80%
3	2014	86.270	80%
4	2015	90.152	80%
5	2016	94.209	80%
6	2017	98.448	80%
7	2018	102.879	73,85%
8	2019	107.508	67,70%
9	2020	112.346	61,55%
10	2021	117.402	55,40%
11	2022	122.685	49,25%
12	2023	128.205	43,10%
13	2024	133.975	36,95%
14	2025	140.003	30,80%
15	2026	146.304	24,65%
16	2027	152.887	18,50%
17	2028	159.767	12,35%
18	2029	166.957	6,20%
19	2030	174.470	0,00%

Fuente: Tirado (2014, p 44)

Por otro lado, la falta de competitividad en la producción nacional generó un desbalance en la balanza comercial, pese a la diferencia existente entre las importaciones y las exportaciones, en las que estas últimas son considerablemente inferiores con respecto a las primeras. En los siguientes gráficos se establecen los comportamientos de las exportaciones en el período del 2007 al 2015, sujeto a cada tipo de arroz que ofrece el agro colombiano, lo cual permite visualizar la exportación de 281.800 kg de arroz con cáscara, siendo éste el más comercializado en el año

2007, mientras que para el año 2015 se exportaron 10.000kg, lo cual representan una diferencia de 271.000kg. No obstante, a nivel general las exportaciones presentaron una disminución considerable a partir del año 2012, momento en que las cifras descendieron a 20.642kg, presentando una diferencia abismal con el año 2008, en el cual las exportaciones presentan la mayor tasa de exportación con un total de 1.479.070kg.

**Gráfico 4**



Fuente: Elaboración propia con base en el MADR – DANE

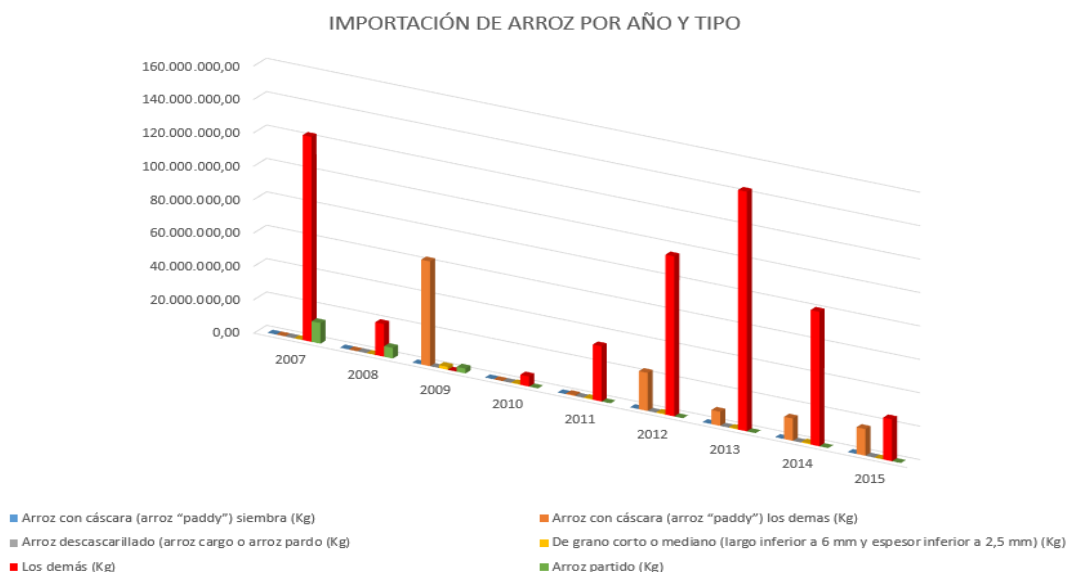
**Gráfico 5**



Fuente: elaboración propia con base en el MADR–DANE.

Del mismo modo, el comportamiento de las importaciones presentó amplias variaciones, con un comportamiento relativamente ascendente con respecto a las exportaciones. En el año 2007, se importaron 122.763.235,83kg de arroz de distintos tipos, porcentaje superado en el año 2013 por 143.436.610,55kg también de distintos tipo de arroz, representando una diferencia de 20.673.374,72kg.

**Gráfico 6**



**Gráfico 7**



Por lo tanto, se puede concluir que el crecimiento de las exportaciones no se genera de modo paralelo con las importaciones, desequilibrando la balanza comercial y colocando en riesgo uno de los subsectores más importante de la agricultura colombiana.

#### **4.4 Reflexiones finales del capítulo 4**

Una política pública requiere presentar la mejor dirección posible que le permita generar buenas percepciones y confianza ciudadana, reduciendo factores negativos que puedan representar obstáculos para el desarrollo de las mismas.

La cuestión sobre la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general, a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica el gobierno no tiene control total ni determinante. (Aguilar, 2007, p. 12)

Dicha pérdida de eficacia no es ajena a la dirección del proyecto, el cual presentó fallas por falta de control y equidad, irrumpiendo con el cumplimiento del objetivo del programa.

Aunque Agro Ingreso Seguro tenía como fin la promoción de la productividad y competitividad, en búsqueda de la reducción de la desigualdad en el campo, así como preparar el sector agropecuario para enfrentar la internalización de la economía, la falta de clasificación de las condiciones de cada uno de los rubros que componen el sector y su situación según cada parte del país, no permitió a los campesinos menos favorecidos gozar de los subsidios, quienes también se vieron afectados por la problemática de corrupción, que finalmente desvirtuó el proyecto, dejando expuesto al agro colombiano a una competencia internacional, para la cual no se encontraba preparado (Avilan, 2013).

Actualmente Colombia no cuenta con los niveles necesarios para competir con mercados extranjeros, pese a la comercialización de otros países de este cereal a



menor costo, gracias a los distintos subsidios otorgados por los gobiernos para la producción y comercialización arroceras. Esto se constituye en un problema que deben enfrentar campesinos y empresarios, quienes no cuentan con las herramientas suficientes para ingresar a mercados alternativos al nacional y competir con un arroz de buena calidad, con precios accesibles y afines a los internacionales, lo cual ha propiciado que la competitividad nacional se vea afectada.

Del mismo modo el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, representa una amenaza para el productor arroceras colombiano por:

- Las asimetrías existentes entre ambas naciones.
- La mayor experiencia en la competencia comercial que tiene EE.UU.
- Las condiciones de atraso de infraestructura colombiana.
- Los altos subsidios a la agricultura que mantiene Norteamérica, propiciando que el país suramericano, por su parte, no aproveche al 100% los beneficios del acuerdo.

Además de esto, el campesinado colombiano dedicado a este subsector de la agricultura, el cual mayoritariamente ha aprendido esta práctica por transmisión generacional, está siendo limitado, viéndose su labor restringida a estándares que si bien encuentran su fundamento en una competencia sana y en la garantía de las condiciones sanitarias y fitosanitarias, según lo estipulado en la ley 970 del ICA, violentan prácticas milenarias, prohibiendo el uso y comercialización de semillas tradicionales del país, obligándolos a adquirir semillas certificadas, las cuales en su gran mayoría pertenecen a transnacionales, generalmente estadounidenses.

Esta situación, además de seguir favoreciendo la industria de dicha potencia, significa para el campesinado y empresarios colombianos, el incremento en los costos de producción, reduciendo sus ganancias, provocando una crisis en este rubro y por ende generando un detrimento en el sector agrícola.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo se dedicó a analizar el Tratado de Libre Comercio firmado entre Colombia y Estados Unidos, en el marco de la nueva lógica globalizadora de los años noventa que incrementó la necesidad de apertura comercial y de mayor interdependencia entre los países. Este nuevo panorama contó con la liberalización competitiva (concepto utilizado en este trabajo y creado por Robert Zoellick en cuanto USTR) como uno de los ejes principales para fundamentar y promover la proliferación de acuerdos de libre comercio con los países en general y con las economías de la región, en particular. El anhelo de los Estados Unidos era el de construir un área de libre comercio con mayor extensión en el globo, lo que en un primer momento se llamó Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y que frente a su dificultad de ser llevado adelante, avanzó a través de acuerdos – bilaterales, como el que ha sido objeto de análisis en estas páginas.

Es importante reconocer que no todos los países presentan los mismos estadios de desarrollo en un mismo tiempo y espacio. Esta realidad compleja hace que los efectos de los acuerdos de libre comercio entre países con distinto nivel de desarrollo, genere entre ellos efectos desiguales. De esta manera, aunque las reglas sean iguales para ambos, la instauración de relaciones comerciales entre países desiguales tiende a desfavorecer la puesta en marcha de estrategias de desarrollo para los más pequeños. En ese marco de desigualdad y de asimetría, se negoció y se puso en marcha el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.

Desde inicios de los años noventa, los Estados Unidos de América ha venido demostrando un sostenido interés por promover su estrategia de liberalización competitiva, que además del comercio de bienes incluyera otras dimensiones no comerciales, como las regulaciones multilaterales en el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual, las inversiones financieras y las compras gubernamentales. Con el fin de conseguir un acceso privilegiado en las dimensiones anteriormente mencionadas, los países desarrollados impulsaron la Ronda de Uruguay. Sin embargo, una vez que la opción multilateral se vio obstaculizada por el rechazo de las economías emergentes; Estados Unidos promovió de manera activa el bilateralismo, como principal mecanismo para atraer a las economías más pequeñas,

aun cuando para estas últimas estos acuerdos asimétricos implicaran la posibilidad de pérdida de soberanía y autonomía gubernamental.

Es importante resaltar que ante el fracaso del ALCA, Estados Unidos inició un acercamiento bilateral con varios países de la región, como en el caso de Colombia, que expresaba un visible interés en la negociación de un TLC con Estados Unidos, con el fin de tener los beneficios brindados en la ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga (ATPDEA) de manera permanente, ya que este proyecto se encontraba sujeto a procesos de renovación y podría ser denegado según lo dispusiera Estados Unidos. Además de esto Colombia veía en la negociación la posibilidad de incorporarse en la carrera comercial internacional frente a la consolidación de su economía emergente y la necesidad de no quedar rezagada de países como México que ya contaban con acceso a uno de los mercados más grandes del mundo, al igual que la necesidad de atraer inversión extranjera para continuar con su proceso de crecimiento económico.

Sin embargo, vale la pena recordar que si Colombia no aceptaba negociar con Estados Unidos, eso también significaba perder los beneficios que le habían sido otorgados en el ATPDEA, los cuales le habían permitido direccionar la mayor parte de sus exportaciones a Norteamérica.

Como se demuestra a lo largo de los primeros capítulos, la dinámica negociadora demostró un fuerte predominio de los Estados Unidos en la negociación. Si bien el gobierno colombiano logró obtener algunas pequeñas concesiones con el fin de reducir las condiciones de desigualdad, ellas resultaron insuficientes para poder equilibrar la balanza y permitirle al país suramericano sacarle más provecho a la integración.

La negociación del acuerdo resultó de un carácter netamente comercial, en el que no se involucro elementos de orden geopolítico como lo esperaba el gobierno colombiano. Estados Unidos desconoció por completo el papel de Colombia frente a su lucha contra el terrorismo y las drogas, esto se explica por la posición asumida en la negociación pese a condicionar la extensión de las preferencias otorgadas por la ATPDEA, bajo la eliminación de los mecanismos de protección que tenía el país

suramericano para su economía en general y en particular para la agricultura, negándoles la posibilidad de excluir algunos productos considerados como sensibles.

Estados Unidos, no tuvo en consideración las raíces del problema rural colombiano, presentando observaciones superficiales que terminaron omitiendo el alto grado de exclusión social de la población como resultado de las acciones emitidas por parte del narcotráfico e intensificadas por el conflicto armado.

Del mismo modo, mientras Estados Unidos mantuvo una considerable protección a sus productos gracias a la preservación de subsidios internos, Colombia accedió a desgravar la totalidad de sus aranceles y finalizar con sus principales medidas de protección, tales como el sistema andino de franjas de precios y el mecanismo de administración de contingentes. Además de esto no planteo siquiera la posibilidad de congelar las ayudas internas utilizadas por parte de EEUU.

Mientras Estados Unidos consiguió excluir la desgravación del azúcar (uno de sus productos más sensibles), Colombia no pudo excluir ninguno de sus productos, ni siquiera los considerados como sensibles tales como el pollo, el arroz y la carne.

Adicional, se introdujo la cláusula de preferencia no recíproca en el ámbito agropecuario a favor de Estados Unidos, en la cual Colombia se comprometió a otorgarle a su socio comercial cualquier preferencia arancelaria que negocie con otros socios comerciales en caso que la misma sea mayor a la concedida en el Tratado firmado por ambos países. Reduciendo de esta manera la flexibilidad Colombiana en negociaciones comerciales a futuro y obstaculizando el acceso preferencial de otros países que puedan representar un riesgo para productos de interés norteamericano.

“Colombia ofreció desgravar de manera inmediata a través de la incorporación en dicha canasta o en virtud de los contingentes otorgados un valor de importaciones anuales (promedio del periodo 2001-2004) equivalente a US\$ 839 millones, mientras que Estados Unidos solo desgravó de manera inmediata US\$ 776 millones. De la misma manera, el valor de los contingentes otorgados por Colombia excedió en

29,7% el promedio anual de las importaciones de esos productos originarias de Estados Unidos en el periodo 2001-2004, mientras que el de los otorgados por este último país solo excedió en 10,3% las compras externas de esos productos originarias de Colombia. Lo anterior significa que por lo menos a corto plazo se registrará un aumento de las exportaciones estadounidenses superior al de las colombianas” (Garay L., 2014).

En lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los compromisos que asumió el gobierno estadounidense corresponden solamente a los contemplados por la OMC, por lo tanto los compromisos adscritos en la carta adjunta al TLC, no introdujeron obligaciones específicas que pudiesen solucionar problemas generados por dichas medidas, afectando una parte importante de productos agropecuarios colombianos los cuales presentan problemas para ingresar al mercado norteamericano.

La muestra más cabal de esta dinámica negociadora de carácter asimétrico se refleja en la aceptación por parte de Colombia en que EE.UU. conservara los subsidios a la agricultura. Esta concesión, contraria a la regla de apertura indiscriminada, obligó al sector agropecuario colombiano a tomar medidas que le permitieran minimizar los impactos del acuerdo, prepararlo para la competencia comercial y evitar el colapso del sector, considerado como uno de los más sensibles.

La política agraria de Colombia se vio modificada, y surgió la política pública Agro Ingreso Seguro como media de protección y preparación del sector para enfrentar el reto de la internalización de la economía. Aunque el proyecto contaba con los ingresos necesarios para garantizar su cumplimiento, la falta de una planificación en la que se reconocieran los territorios con menores condiciones para el desarrollo de la actividad agrícola, junto con la ausencia de control institucional, propició que el proyecto no se cumpliera con éxito, dejando el campo colombiano a merced de la competencia con la industria agrícola amplia y estructurada norteamericana, la cual además de contar con múltiples subsidios, posee un nivel industrial superior al colombiano.

La falta de condiciones de competencia del agro colombiano provocó que los productos estadounidenses ingresaran al mercado con menores precios y mayor variedad, arriesgando la industria nacional, soberanía alimentaria, entre otros aspectos.

Al revisar el impacto del acuerdo comercial sobre el agro colombiano, su saldo es negativo, la apertura sin condiciones del mercado interno colombiano le permitió a EEUU obtener ventajas sobre los principales productos de interés para su exportación tales como el trigo, soya, arroz, frijol, aceites, maíz, pollo, carne de cerdo y carne bovina, cebada, entre otros, mientras Norteamérica condicionó el acceso del azúcar y no garantizó la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias.

*Resumen de los impactos del TLC con EEUU sobre los sectores de bienes que compiten con importaciones (escenario medio de precios y tasa de cambio)*

<b>Actividad</b>	<b>Cambio en Precio</b>	<b>Cambio en Área Cosechada</b>	<b>Cambio en Producción</b>	<b>Cambio en Valor de Producción</b>
<b>Arroz</b>	-20%	-19%	-19%	-35%
<b>Maíz Amarillo</b>	-41%	-24%	-21%	-54%
<b>Maíz Blanco</b>	-42%	-21%	-18%	-52%
<b>Sorgo</b>	-41%	-40%	-42%	-66%
<b>Trigo</b>	-25%	-77%	-49%	-62%
<b>Frijol</b>	-55%	-34%	-54%	-79%
<b>Arveja</b>	-15%	0%	0%	-15%
<b>Cebolla</b>	-15%	0%	0%	-15%
<b>Tomate</b>	-15%	0%	0%	-15%
<b>Zanahoria</b>	-15%	0%	0%	-15%
<b>Carne de Pollo</b>	-51%	N.A	-35%	-68%
<b>Carne de Cerdo</b>	-28%	N.A	-51%	-65%

Fuente: (Aurelio Suárez, 2015, p.10)

Ahora bien, se hace necesario resaltar que adicional a la apertura indiscriminada del mercado colombiano, el agro debía lidiar también con una serie de problemas que llevaron a inclinar aun más la balanza en saldo negativo, estos son:

1. Bajos niveles en la productividad, como resultado de la baja implementación de tecnología, unidades productivas con un tamaño no acorde y la caracterización de una agricultura conformada por minifundios que no permiten el desarrollo de una agricultura a gran escala.
2. El conflicto interno que se apodero del campo y propicio la intensificación del fenómeno del desplazamiento.
3. Los altos índices de pobreza en los que vive la población rural, junto con los bajos niveles de escolaridad.
4. Concentración de la propiedad; se calcula que en Colombia menos del 5% de la población posee el 65% de la tierra disponible.
5. Deficiencia en infraestructura especialmente en materia de carreteras, puertos, ríos navegables y aeropuertos, limitando el flujo del comercio.

Por lo tanto, la agricultura colombiana no contaba con la protección que le permitiera hacer frente a la entrada de productos estadounidenses al país, adicional presenta desventajas en cuanto a la forma de producción, maquinarias, acceso a los insumos y demás.

Es importante hacer hincapié en la legislación implementada en Colombia a raíz del TLC, por ejemplo la resolución 970, terminó por segregar aún más el campo y encareció la producción agrícola. En el caso del uso de semillas certificadas y productos para sus cuidados, los cuales no eran comercializados generalmente por empresas nacionales sino por trasnacionales que encarecieron la actividad del cultivo y limitaron la producción agrícola, obligando a los campesinos a desplazar practicas ancestrales por acceder a las semillas (Gobierno, 2011). Mientras para el agro norteamericano este tipo de semillas son de frecuente uso, lo que le permitio tomar ventaja en este aspecto del acuerdo.

A razón de la ineficiencia de la política pública (AIS), uno de los subsectores más afectados ante la falta de preparación del agro colombiano para la competencia

comercial con Estados Unidos, fue el arrocero, el cual además de no contar con las condiciones necesarias para enfrentar una competencia equilibrada, presentaba otras falencias previas como la falta de infraestructura, insuficiencia tecnológica, irregularidades en las condiciones viales y demás aspectos. Esa suma de factores lo llevó a sumergirse en una profunda crisis y hasta la fecha no ha podido desarrollar mecanismos para competir con mercados extranjeros.

Los resultados reflejados en el sector arrocero en Colombia durante el periodo del 2005 y el 2014 muestran que “El área disminuyó 10%, al pasar de 434 mil hectáreas a 389 mil; la producción pasó de cerca de 2 millones cien mil toneladas a algo menos de 1 millón 720 mil toneladas, que equivale a una disminución de 18%. Esta reducción en producción se ha visto compensada por importaciones, que pasaron de 47 mil toneladas a alrededor de 300 mil. En este lapso de tiempo la producción de arroz se ha venido ajustando. Los rendimientos bajaron de 5,05 toneladas por hectárea en el 2005 a 4,17 toneladas en el 2011, de ahí en adelante empezaron a incrementar hasta llegar a 4,66 toneladas en el 2014. Los costos, en pesos del 2008 se han mantenido en alrededor de 4,4 millones de pesos por hectárea. Sin embargo, los arrendamientos en precios reales aumentaron cerca de 14%, pero su participación en los costos totales disminuyó de 6,4% a 5,7%.” (Nieto, 2015)

Los resultados de importaciones de arroz realizadas entre el año 2000-2015 evidencian el aumento de arroz extranjero en Colombia, la siguiente tabla muestra los resultados históricos de importaciones según FEDEARROZ:



*Importaciones de arroz en los últimos 15 años*

<b>Año</b>	<b>Arroz Blanco (Ton)</b>	<b>Arroz Equivalente Paddy Seco (Ton)</b>
2000	58.265	89.373
2001	163.372	249.906
2002	62.942	96.830
2003	44.771	68.873
2004	83.805	128.447
2005	32.111	48.907
2006	197.022	302.765
2007	135.256	208.043
2008	29.535	45.421
2009	104.032	154.327
2010	6.298	8.884
2011	33.736	51.606
2012	112.377	1616.363
2013	149.812	219.545
2014	90.517	127.679
2015	282.242	397.771

Fuente: Fedearroz. Disponible en: <http://www.fedearroz.com.co/>

La tabla anterior refleja como desde el 2012, año en el que entró en vigencia el acuerdo, las importaciones de arroz en Colombia se intensificaron, triplicando las importaciones del arroz blanco en el año 2011 y siendo 20 veces mayor las del arroz paddy. Pese a ser el proceso de desgravación gradual, año a año se incrementan las toneladas de arroz que importa Colombia desde Estados Unidos.

Después de un año de entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, Fedearroz se pronunció alegando la entrada al país de 132 mil toneladas de arroz norteamericano, provocando que los precios pagados a los productores decayeran un 30% durante los años 2012 -2013, lo cual colocó en riesgo la actividad arrocera colombiana, ya que los precios con los que los productores deben competir no les permite compensar los costos de producción, reduciendo en gran manera los ingresos percibidos.

Bajo el panorama reflejado anteriormente se puede indicar que por múltiples razones tales como: el Tratado de Libre Comercio, exigencias sanitarias, poca tecnificación, competencia desleal... una gran parte de los agricultores arroceros han abandonado dicha actividad, propiciando una disminución en las áreas cultivadas y la producción e intensificando la crisis del sector.

Finalmente, se considera que los principales aportes de este trabajo fueron, por un lado, plantear la importancia de considerar el nivel de desarrollo de los países en el momento de llevar a cabo una integración comercial, con el fin de evitar negociaciones asimétricas o en caso de llevarse a cabo acuerdos entre naciones con distintos estadios de desarrollo asegurar la implementación de excepciones comerciales acordes que reduzcan las desventajas y permitan un real aprovechamiento del acuerdo de todos los países en cuestión. Por otro lado, contribuir para entender los múltiples intereses que existen de parte de Estados Unidos para acercarse a sus países vecinos y los intereses de países como Colombia para enfrentar la internacionalización de la economía.

A partir del análisis y la sistematización de la experiencia de los efectos sufridos por el sector arrocero luego de la negociación e implementación del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, esperamos haber contribuido a echar luz sobre las consecuencias no queridas ni deseadas, pero que resultan de decisiones inconsultas y adoptadas con urgencia e inmediatez a cambio de otras prioridades. En el caso del sector arrocero, la implementación del acuerdo evidencia por parte del gobierno otras prioridades, provocando una crisis del sector, intensificando la desigualdad, segregando la sociedad y reduciendo el aprovechamiento de los beneficios del acuerdo, cuestiones que quedan abiertas para ser abordadas en futuras investigaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuesta, J. (2003). "El ALCA en presente: una mirada desde países no desarrollados". *Colombia internacional*, Universidad de los Andes. Buenos Aires, p. 101.
- Agüero, F. (2005). "El acuerdo de libre comercio Chile- Estados Unidos". *Colombia Internacional*, 50-62. Colombia: Scielo.
- Aguilar, L. (2007). "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Alain, R. (2015). "México y el TLCAN, veinte años despues". *Foro internacional*, vol LV. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59944853003>
- Aldana, D. (2015). *Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, desde el análisis económico del derecho*. Bogotá, Colombia.
- Alzate, C. A. (2004). "Terrorismo, narcotrafico y conflicto en el caso colombiano. La cooperación internacional". *Revista Cuadernos de Estrategia*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1977933.pdf>
- Anzola, M. (2011). "La ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional en Estados Unidos: opinión pública y formulación de la política pública". *OASIS*, 16, 189-202.
- Areiza, A. (2013). *Superintendencia de industria y comercio*. Diagnóstico del mercado del arroz en Colombia (2000-2012). Disponible en: [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/publicaciones/pdf/Arroz2012.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/publicaciones/pdf/Arroz2012.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá D.C.:Unión Limitada.
- Avilan, N. B. (2013). *Corrupción Agro Ingreso Seguro*. Bogotá D.C.:Universidad Militar Nueva Granada Disponible en: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11115/1/Ensayo%20%20UMNG%20-Corrupcion%20Agro%20Ingreso%20Seguro.pdf>
- Barreto, Y. T. (2014). *Repositorio Universidad del Tolima*. Obtenido de Evaluación de la competitividad del arroz colombiano frente al estadounidense: un análisis de la seguridad alimentaria en el marco del TLC. Disponible en: <http://repository.ut.edu.co/bitstream/001/1461/1/RIUT-FAA-spa-2015-Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20competitividad%20del%20arroz%20colombiano%20frente%20al%20estadounidense%20un%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20seguridad%20alimentaria%20en%20el%20marco%20del%20TLC>

- Bergsten, C. F. (1996). *Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century*. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Blanco, C. (2014). “La crisis de la Comunidad Andina”. *Revista de derecho*, 42 1-32.
- Botto, D. T. M. (2003). *El ALCA y las cumbres de las Americas: ¿una nueva relación público-privada?*. Argentina: Biblos.
- Bush, G. W. (2003). “Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos de América”. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*. 9 (2), 247-270. Universidad central de Venezuela, Caracas, Venezuela
- Cabrera, S. (2015). “Las reformas en México y el TLCAN”. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 77-101. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Cardero Maria Elena. (2003). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. México: Siglo veintiuno editores.
- Chan, M. M. (2005). *US trade strategy of liberalization competitive*. Tamkang Journal of International Affairs. Disponible en: <http://www2.tku.edu.tw/~ti/Journal/8-3/831.pdf>
- Chilena, R. M. (30 de enero de 2014). *El 99% de los productos que comercian Chile y EE.UU. está libre de arancel aduanero*. Disponible en: Minería chilena: <http://www.mch.cl/2014/01/30/el-99-de-los-productos-que-comercian-chile-y-ee-uu-esta-libre-de-arancel-aduanero/>
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. (2004). *International Labour Organization (ILO)*. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>
- Congreso de la república de Colombia (2007). *Ley 1133*. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/getattachment/235a5c55-4109-4612-9145-ff54fa9bfe5d/2007L1133.aspx>
- Congreso de la República de Colombia (2012). *Secretaría del Senado - diario oficial. Ley 1518 de 2012*. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1518\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1518_2012.html)
- Congreso de la república de Colombia (1994). *Ley 160 de 1994*. Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley\\_160\\_de\\_1994.htm](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/ley_160_de_1994.htm)
- Cubillos, J. M. (2012). “Ingreso Seguro en perspectiva: Un análisis de políticas públicas”, Universidad Tecnológica de Pereira - UNAD. Disponible en: [http://www.academia.edu/1786162/\\_Agro\\_Ingreso\\_Seguro\\_en\\_perspectiva\\_Un\\_an%C3%A1lisis\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_pol%C3%ADticas](http://www.academia.edu/1786162/_Agro_Ingreso_Seguro_en_perspectiva_Un_an%C3%A1lisis_de_pol%C3%ADticas_pol%C3%ADticas)
- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Departamento Nacional de Planeación*. Disponible en:

[https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0024003569999.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0024003569999.pdf)

- Económicos, D. D. (2003). *Departamento Nacional de Planeación*. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_USA/Studies/COLIImpacto\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLIImpacto_s.pdf)
- Espinal, C. (2014). *Deslinde: Amenazada la viabilidad del arroz colombiano*. Disponible en: <http://deslinde.co/amenazada-la-viabilidad-del-arroz-colombiano/>
- Fedearroz (2012). “¿Qué tanta es la amenaza de las importaciones?”, *Arroz*, vol 60: Disponible en: <http://www.fedearroz.com.co/revistanew/arroz500.pdf>
- Federación Nacional de Arroceros, F. (2010). “Evaluación socioeconómica de la cadena productiva del arroz en Colombia”. Evaluación socioeconómica de la cadena productiva del arroz en Colombia. Disponible en: [http://www.fedearroz.com.co/doc\\_economia/Estudio%20socioeconomico%20-%20DEF%20PUBLICADO%20-%20SEPT2010.pdf](http://www.fedearroz.com.co/doc_economia/Estudio%20socioeconomico%20-%20DEF%20PUBLICADO%20-%20SEPT2010.pdf)
- Franco, D. M. (2013). Voces del debate del documental 970. *El espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/voces-del-debate-del-documental-970-articulo-443599>.
- Gaitán, M. E. (2003). Ventajas arancelarias otorgadas por Estados Unidos por medio del ATPDEA, aprovechables para las pymes de Bogotá y Cundinamarca. *Escuela de administración de negocios No. 49*, 14-33. Universidad EAN, Bogotá D.C
- Gambina, J. (2003). Experiencias y expectativas de resistencia al ALCA. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*. 9(2), 197-211 Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17709210>
- Velez, G. (2011). *Grupo semillas. Las leyes de semillas aniquilan la soberanía y autonomía de los pueblos*: Disponible en: <https://www.redsemillaslibres.co/files/cartillalasleydesemilla.pdf>
- Germán Vélez, M., García, D. Lucy Arias, Patricia Tobón y Karol Camargo (2012). *Gobernanza Ambiental. Ley de UPOV 91 sobre semillas*. Disponible en: <https://justiciaambientalcolombia.org/2012/05/20/ley-de-upov-91-sobre-semillas/>
- Gobierno Nacional (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012–2019*. Bogota: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Gobierno, C. (2011). *Mincomercio Industria y Turismo*. Disponible en: [http://www.tlc.gov.co/publicaciones/727/texto\\_final\\_del\\_acuerdo](http://www.tlc.gov.co/publicaciones/727/texto_final_del_acuerdo)
- Grain (2015). *UPOV 91 y otras leyes de semillas: guía básica acerca de cómo empresas intentan controlar y monopolizar las semillas*. Disponible en: [Downloads/grain-5315-upov-91-y-otras-leyes-de-semillas-guia-basica-acerca-de-como-empresas-intentan-controlar-y-monopolizar-las-semillas%20\(2\).pdf](Downloads/grain-5315-upov-91-y-otras-leyes-de-semillas-guia-basica-acerca-de-como-empresas-intentan-controlar-y-monopolizar-las-semillas%20(2).pdf)

- Grupo de investigación (2006). “Tendencias actuales de la inversión extranjera en Colombia”. Bogota, D.C Universidad del Rosario, Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/7a/7a12e2e9-9e3c-4556-9918-f41aa392e4df.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7a/7a12e2e9-9e3c-4556-9918-f41aa392e4df.pdf)
- Gutiérrez, L. S. (2007). “Globalización, integración, asimetrías y cultura”. *Revista de Análisis Económico*, XXII(51), p.7-28. UAM , México D.
- Hernández, B. G. (27 de junio de 2011). *Universidad Libre* . La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia: Disponible en: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/25/la-tenencia-de-la-tierra-y-la-reforma-agraria-en-colombia.pdf>
- Hernández, D. (2004). “El ALCA y la integración latinoamericana”. 9(1), 97-104 *Geoenseñanza*, San Cristobal, Venezuela
- Instituto Colombiano Agropecuario (11 de marzo de 2010). *Diario Oficial No. 47.648*. Obtenido de Resolución 970 de 2010: Disponible en: [http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2010/47648/r\\_ica\\_0970\\_2010.html](http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2010/47648/r_ica_0970_2010.html)
- Leibovich, J. M. (2006). *Banco de la República. Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*. Disponible en: <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra408.pdf>
- Leyes de semillas. (2010). Obtenido de Resolución 970. Diario Oficial No. 47.648 de 11 de marzo de 2010 Instituto Colombiano Agropecuario. Disponible en: <https://www.leyesdesemillas.com/colombia/comercio-de-semillas/>
- Lucita, E. (2002). “ALCA: un proyecto hegemónico”. *Theomai*,6, s/p. Buenos Aires, Argentina
- Machado, A. (1999). “Reforma agraria: una ilusión que resultó un fracaso”. *Banco de la República, actividad cultural*: Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/node/32856>
- Martínez, J. H. (2013). “La reforma agraria como deuda histórica en Colombia”. *Espacio Crítico*, 21, 60-69. Congreso Nacional de la paz, Cali, Colombia
- Medina, M. A. (2016). “Liquidación del INCODER terminó, dice el Ministerio de Agricultura”. *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/liquidacion-del-incoder-termino-dice-el-ministerio-de-a-articulo-671690>.
- Millán, N. (2013). “Cambios en la estructuras de poder: interdependencias y asimetrías en la era global”. *Papel Político, Revistas Científicas Javeriana*, 677-699. Bogotá, D.C
- Mincomercio Industria y Turismo (2017). *Ministerio de comercio, industria y turismo de Colombia*. Disponible en: [http://www.tlc.gov.co/publicaciones/725/contenido\\_del\\_acuerdo](http://www.tlc.gov.co/publicaciones/725/contenido_del_acuerdo)

- Molina, F. (2004 ). “Estados Unidos y la doctrina Bush en la política exterior. Visión desde América Latina”. Vol 10 n°1, 59-71. Universidad central de Venezuela, Caracas, Venezuela
- Naciones Unidas, CEPAL (2001). “La asimetría en las relaciones comerciales, sus efectos en el desempeño económico”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25533/1/LCmexL507\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25533/1/LCmexL507_es.pdf)
- Organización Mundial del Comercio (2017). *OMC*. Obtenido de acuerdos comerciales regionales: hechos y cifras. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/regfac\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regfac_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio (1994). *Organización Mundial del Comercio*. Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio, Art. XXIV. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf)
- Peixoto, J. (2010). “Flexibilities for developing countries in the Doha round as à la carte special and differential treatment: retracing the Uruguay steps?”, *Cuadernos PROLAM/USP*. Disponible en: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82411>
- Perales, J. y Morón. E. (eds). (2010). *La economía política del tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos*. Washington D. C.: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Prensa-Colectivo (25 de junio de 2010). *Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”*, en Álvaro Uribe Vélez “una pesadilla para el campo colombiano”. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/Alvaro-Uribe-Velez-una-pesadilla>
- Quiliconi, C. (2009). *Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador (repositorio)*. Bilateralismo, regionalismo y multilateralismo en América Latina. Disponible en: [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASYSUCESOS/2012/ESCUELA%20DOCTORAL/Presentacion%20Cintia%20Quiliconi%20UASB%20-%20Quito%2030\\_07\\_12.pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASYSUCESOS/2012/ESCUELA%20DOCTORAL/Presentacion%20Cintia%20Quiliconi%20UASB%20-%20Quito%2030_07_12.pdf)
- Revista La República (2007). “En EE.UU. le dicen sí al TLC, y agro peruano advierte las desventajas”. Disponible en: <http://larepublica.pe/01-11-2007/en-eeuu-le-dicen-si-al-tlc-y-agro-peruano-advierte-las-desventajas>
- Reyes, T. (2015). *Repositorio Universidad del Rosario*. Efectos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en el sub sector arrocero colombiano. Disponible en: [http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10092/1140845724\\_2015.pdf?sequence=4](http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10092/1140845724_2015.pdf?sequence=4)
- Rodríguez, M. (2001). *Tesis: acuerdos bilaterales para la protección de la inversión extranjera en países subdesarrollados- el caso colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Semana (2009). "Agro escándalo seguro", nota publicada en el diario *Semana* del 10/13/2009. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/agro-escandalo-seguro/108603-3>.
- Tole, J. J. (2013). *Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica "superficial" para el continente americano*. Disponible en: <http://revistas.uexnado.edu.co/index.php/derest/article/view/3525/3536>
- Toro, J. A. (2010). "Negociaciones del TLC Colombia - Estados Unidos". *Revista Análisis Internacional - RAI*, 196. Bogotá, Colombia: Universidad Jorge Tadeo Lozano
- Vacchino, J. M. (2002). "La integración regional y las negociaciones del ALCA". *Aldea mundo*, 5-14. Disponible en: <http://2011.redalyc.org/articulo.oa?id=54301202>
- Villegas, L. (2005). "El TLC con Estados Unidos: una oportunidad para Colombia". *Desafios*, vol.13. Bogotá, D.C
- Zoellick, R. (2003). "US trade strategy and European interests". *Grupo Cesifo Munich*, 18-23. Disponible en: [www.cesifo-group.info/DocDL/forum3-03-focus3.pdf](http://www.cesifo-group.info/DocDL/forum3-03-focus3.pdf)