

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Julio · 2006



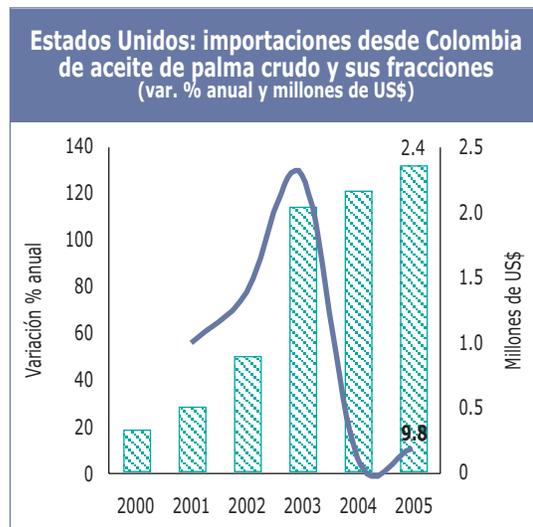
## Sector de aceite de palma

Colombia es el líder en Latinoamérica en la producción de aceite de palma. Este aceite representa más del 90% de la producción de aceites y grasas en el país y, desde hace 15 años se viene exportando un porcentaje creciente de su producción a varios países de Europa y América, el cual ya asciende a 38%. El aceite de palma es la primera fuente de materia prima para la industria nacional procesadora de aceites y grasas. Gracias a su desarrollo, Colombia tiene en esta oleaginosa una gran oportunidad para avanzar hacia el mercado de la oleoquímica y del biodiésel.

Estados Unidos es el primer productor mundial de frijol soya y el tercero de aceite de soya. Dada la alta sustituibilidad existente entre los diferentes aceites y grasas, se tiene que el mercado de Estados Unidos resulta ser de difícil acceso para los aceites tropicales, tales como el aceite de palma. A pesar de su condición de productor y exportador fuerte de aceite de soya, Estados Unidos es el cuarto importador mundial de aceites y grasas.

La mayor dificultad de acceso de los aceites de palma al mercado de Estados Unidos tiene que ver con la existencia de barreras no arancelarias que impiden su ingreso efectivo. Las campañas de publicidad en contra del consumo de aceites tropicales (palma, palmiste, coco) difundidas años atrás sembraron una cultura adversa a su consumo. Así que el acceso real está supeditado a cambios en el patrón de consumo.

Sin embargo, recientemente se ha dado un giro importante en esta concepción. La *Food and Drug Administration* (FDA) de los Estados Unidos determinó que, a partir del 1 de enero de 2006, los productos para consumo humano deben registrar en la etiqueta el contenido de Ácidos Grasos Trans, que se consideran perjudiciales para la salud. Estos ácidos grasos se generan en el proceso de hidrogenación al cual deben someterse los aceites suaves, como el de soya, girasol y colza, entre otros, para solidificarse y cumplir con las condiciones requeridas para la elaboración de mantecas, margarinas y aceites cremosos. Debido a que el aceite de palma no necesita de ese proceso de hidrogenación, las mantecas o margarinas que se preparen a partir de aceite de palma no tienen ácidos grasos trans.



Fuentes: US Department of Commerce y cálculos Anif.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?

Para este sector existían cuatro consideraciones claves que, a juicio de los palmicultores, debían ser tomadas en cuenta en el proceso de negociación del TLC:

**1. Gradualidad** en el desmonte de la protección de la cadena de oleaginosas, aceites y grasas ante los altos costos internos de producción del aceite de palma respecto de los de países líderes en la producción de aceites.

**2. Tratamiento homogéneo** para los distintos bienes de la cadena dado que las semillas oleaginosas y los aceites y grasas conforman una canasta muy amplia de productos altamente sustituibles entre sí.

**3. Equidad** en el tratamiento comercial entre materias primas y bienes finales, tomando en cuenta 1) un mercado de compradores concentrado y uno de productores atomizado, y 2) protecciones efectivas inferiores en el eslabón agrícola frente al industrial. Ésto con el fin de no generar protecciones arancelarias negativas o dispares, dándole oportunidades y condiciones similares a la actividad agrícola e industrial.

**4. Mantenimiento de las franjas de precios o implementación de salvaguardias de precios** para los principales productos, dada la alta volatilidad de los precios internacionales de las semillas, aceites y grasas y la existencia de subsidios y ayudas internas en Estados Unidos a los productores que distorsionan este mercado.

### ¿Qué se obtuvo?

El balance de cada uno de estos cuatro puntos puede resumirse de la siguiente manera: en términos de tratamiento homogéneo y equidad se obtuvieron buenos resultados pero en gradualidad y mantenimiento de las franjas de precios o implementación de salvaguardias de precios el balance no es tan positivo.

Únicamente los productos pertenecientes al complejo de soya tuvieron un tratamiento diferencial.

El que no se hayan acordado contingentes en los demás aceites crudos, refinados y grasas sustitutos del aceite de palma es un punto favorable de la negociación pues los contingentes son una manera de transferir rentas del eslabón agrícola al industrial.

Por su parte, Estados Unidos consolidó las preferencias del ATPDEA para los productos terminados que incorporan aceite de palma, como hidrogenados vegetales, margarinas y mezclas de aceites, y se comprometió a desgravar desde el inicio del Acuerdo el biodiésel.

No se pudo evitar el desmonte del Sistema Andino de Franja de Precios, lo cual va a tener un efecto directo en la formación de los precios internos del aceite de palma.

## Impactos negativos para el sector

- La desgravación arancelaria implica menores niveles de precios en el mercado interno para los productos que hacen parte del sector productivo de la palma de aceite.

## Impactos positivos para el sector

- Consolidación del ATPDEA, es decir, ingreso con cero arancel al mercado estadounidense para productos que incorporan aceite de palma crudo tales como hidrogenados, mantecas, margarinas y mezclas de aceites.

- Normas de origen restrictivas que promueven la incorporación de aceite de palma nacional en los productos elaborados de Colombia que se exportan a Estados Unidos.

- Defensa del *Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus fracciones*

(FEP), un instrumento fundamental para la estabilización de los precios, la optimización del ingreso del productor y la comercialización del aceite de palma.

- ▶ Acceso inmediato del biodiésel colombiano al mercado de Estados Unidos.

En Estados Unidos, el consumo de biodiésel pasó de 25 millones de galones en 2004 a 75 millones de galones en 2005, un aumento del 200%. Este país concede créditos tributarios federales de un centavo de dólar por galón por cada 1 por ciento de mezcla, con el fin de incentivar el consumo de biodiésel. El objetivo es que éste llegue a 124 millones de galones al año, cinco veces el volumen actual de la producción anual. Esto hace predecible un aumento significativo de las importaciones de biodiésel en el mediano plazo.

Las exportaciones de biodiésel de Colombia a los Estados Unidos presentan ventajas comparativas únicas derivadas del TLC, firmemente consolidadas en un régimen libre de aranceles y limitaciones que no tienen otros proveedores como Brasil y Sur África.

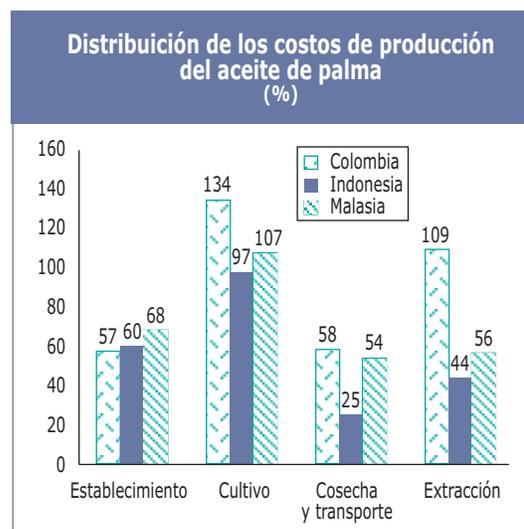
Los palmeros están empezando a trabajar en la construcción de plantas procesadoras de biodiésel para sacar el mejor provecho de este incipiente negocio.

## Apoyo gubernamental

- ▶ Ley de Zonas Francas con grandes beneficios tributarios para los productores de Biocombustibles.

Actualmente se adelanta un estudio jurídico para determinar cómo podría ponerse en marcha este proyecto, qué características deben cumplir las empresas que quieran obtener los beneficios fiscales y cuál será el monitoreo que se les hará.

Se estima que la operación como zona franca se certificará en cada una de las plantas que en el país se monten para este propósito.



Fuente: LMC, 2004.

El gobierno también busca estimular el biodiésel con la exención del IVA y del Impuesto Global al combustible.

## Más allá del TLC: retos del sector palmero colombiano

Más allá del TLC, este sector debe resolver una serie de problemas que se refieren, entre otras, a los altos costos de producción y niveles de productividad insuficientes y el conflicto de intereses al interior de la cadena.

Para ponerse a tono en este aspecto el sector palmero ha identificado cuatro frentes fundamentales para trabajar: 1) la reducción de los costos del capital, fertilización, transporte, cosecha y gastos administrativos; 2) el incremento de la productividad en el cultivo y en la planta de beneficio; 3) la implantación eficiente de economías de escala; y 4) el avance en materia tecnológica, de logística y desarrollo empresarial.

Sin lugar a dudas el mayor reto para el sector palmero colombiano es crear las condiciones adecuadas para aprovechar el que será sin lugar a dudas el negocio más importante de las últimas décadas: el biodiésel.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector arrocero

El arroz es un cultivo económica y socialmente importante para el país por su alta participación en el área cosechada, en el valor de la producción agrícola y en la generación de empleo.

En 2005, Estados Unidos le vendió a Colombia arroz elaborado por un monto de apenas US\$1.2 millones colombianos. En 2005 las importaciones totales de arroz ascendieron a US\$13.125 millones, mayoritariamente representadas en arroz elaborado (99% del total), de las cuales Estados Unidos contribuyó con el 11%. Éstas no han sido superiores gracias a la existencia de los diferentes mecanismos de protección con que cuenta este sector y que restringen la entrada de producto importado.

## Consideraciones iniciales

### Costos de producción

Por la vía de los costos de producción, Colombia resulta competitivo frente a Estados Unidos. Los costos de producción de arroz riego y seco en Meta son menores que los estadounidenses, gracias a los menores costos laborales y de la tierra. Sin embargo, los costos de aplicación y usos de agroquímicos y semilla son casi el doble en Colombia que en Estados Unidos.

A pesar de lo anterior, el arroz americano llega al mercado internacional a menos de USD\$100 por tonelada, gracias a los subsidios.

En los países de la OECD, el arroz es uno de los productos más subsidiados, ocupando el tercer lugar en transferencias recibidas, después de la leche y la carne de bovino.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?

Dentro de los planteamientos del sector privado estaban: arancel base de 80%, período de desgravación a 20 años, contingente de 27.000 de arroz blanco o su equivalente en paddy (47.000 toneladas) y crecimiento del contingente de 1.5% anual. Los dos planteamientos más importantes, sin embargo, giraban alrededor de:

- ▶ **Salvaguardia Especial Agrícola** a término indefinido con un disparador de precios igual al promedio de la cotización americana de los últimos 4 años, para proteger la producción nacional de precios muy bajos.

- ▶ **Arancel Residual** para compensar la distorsión impuesta por los subsidios otorgados por el gobierno americano a sus productores y exportadores, cobrándole a las importaciones americanas el 25% de arancel como una compensación a las ayudas americanas.

De no lograrse simultáneamente estos dos mecanismos, el sector consideraba que el único camino posible en la negociación era la exclusión.

### ¿Qué se logró?

- ▶ El Equipo Negociador lo defendió como el de mayor sensibilidad para el país.

- ▶ Obtuvo la mayor protección y plazo de desgravación más largo.

- ▶ Se logró una protección de 19 años, con 6 años de gracia durante los cuales el arancel se mantendrá en su nivel inicial.

- ▶ Arancel base de 80%, que se desgravará linealmente a partir del año séptimo.

- ▶ La combinación de estos instrumentos implica un umbral de protección efectiva de casi 15 años.
- ▶ Salvaguardia especial agropecuaria de cantidad, aplicable durante todo el período de desgravación.
- ▶ Los productores nacionales podrán participar de las rentas que surjan de la administración de este contingente pues se acordó usar para tal efecto la figura del *Export Trading Company (ETC)*, un esquema de subastas que genera recursos importantes de los cuales podrán participar los arroceros colombianos.

### Impactos negativos para el sector

- El TLC abre la puerta a importaciones masivas de arroz subsidiado estadounidense a precios por debajo del costo de producción. De ratificarse el acuerdo, las exportaciones de arroz estadounidense desplazarían del mercado a los productores domésticos.
- El crecimiento acordado en el contingente significa que durante los primeros 7 años habrán ingresando al país 634.000 toneladas de arroz estadounidense.
- El Gobierno no negoció una salvaguardia de precios, o arancel que se dispare cuando el precio internacional baje.
- La entrada del contingente de arroz blanco por parte de Estados Unidos, el cual llegará con subsidios y cero arancel, probablemente hará la tendencia general de los precios nacionales sea negativa.
- No se negoció la estacionalidad del contingente, esto es, puede entrar arroz estadounidense en cualquier época del año.

- Tampoco se negociaron los subproductos que pueden entrar sin aranceles: harina, cristal y granza (cascarilla). El cristal importado, o arroz partido, vale la mitad del precio del cristal nacional.

### Más allá del TLC: retos del sector arrocero colombiano

El gobierno es consciente de la importancia de apoyar al sector arrocero para enfrentar la competencia. Por ello, dentro del programa "Agro, Ingreso Seguro" se han definido ayudas internas por hectárea sembrada de arroz.

El apoyo debe ser bien para la reconversión interna en el sentido de mejorar lo que hay hoy día en cultivos de arroz, especialmente en lo que tiene que ver con el riego, o para la reconversión hacia otros cultivos, pero nunca a incrementar la frontera arrocera.

Se necesitará hacer un esfuerzo muy grande para disminuir los costos de producción, buscar soluciones innovadoras en el campo tecnológico y mejorar la comercialización de la materia prima en las nuevas circunstancias de competencia con el producto importado.

Otra estrategia de la que pueden resultar beneficiados los arroceros es la diferenciación y agregación de valor por parte de los molineros. Debido a que los hábitos de consumo en Colombia no van más allá del arroz blanco, se hace necesario buscar alternativas para darle valor agregado al producto como una alternativa para diversificar el negocio y satisfacer las necesidades de segmentos definidos del mercado. Esto, sin embargo, depende del cambio en los hábitos de consumo, lo cual solo es posible en el largo plazo. Los molinos más grandes ya han empezado este proceso: prueba de ello son el arroz fortificado, el saborizado, el precocido o parbolizado, el premium y el arroz integral. Otra alternativa es contribuir a generar consumo de productos a base de arroz como la paella, el arroz con verduras, etc. Aunque se han dado unos primeros pasos en este frente, todavía hay mucho trabajo por hacer. La ventaja es que lo logrado por el equipo negociador en términos de períodos de desgravación le permite al sector acomodarse a las nuevas realidades.

**Tabla resumen oferta en arroz**

Arancel base	80%
Plazo	19 años
Contingente	79.000
Crecimiento del contingente	4.50%
Salvaguardia	Disparados 120%
Beneficios adicionales	ETC + 6 años de gracia

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector avícola

El valor de la producción avícola en Colombia supera los US\$2.000 millones, lo cual posiciona a este sector entre las tres actividades más importantes del sector agropecuario. Con ventas que han presentado en los últimos años un crecimiento promedio de 5.5% anual, se caracteriza por ser una industria con buenos desarrollos tecnológicos y fitosanitarios.

Sin embargo, la industria avícola también se ha caracterizado por estar atomizada sin encadenamientos eficientes entre los distintos eslabones del proceso productivo. Solo unas pocas empresas se han integrado verticalmente.

Este sector absorbe más de 250.000 empleos a través de una cadena alimenticia presente en más de 300 municipios colombianos.

## Consideraciones iniciales

### Distorsiones de consumo

La distorsión estructural en el consumo de carne de pollo en Estados Unidos está dada por la preferencia por la pechuga y las alitas de pollo y el rechazo a los cuartos traseros del animal y demás trozos comestibles. Dado que éstos no se consumen internamente se convierten en el potencial de exportación de este país, haciendo de Estados Unidos el primer exportador mundial de cuartos traseros de pollo.

Debido a esta distorsión, los trozos de pollo se comercializan en el mundo a precios de realización. A lo anterior, se suman los subsidios otorgados por Estados Unidos a la producción de maíz amarillo, insumo principal de la industria avícola. Esto les permite tener el mayor insumo con precios por debajo de su costo de producción, aunque el efecto de estos es menor.

Por tanto, las estrategias ortodoxas de negociación no son relevantes en la materia para negociar acuerdos comerciales con Estados Unidos en este sector. Es decir, los temas de salvaguardias, contingentes, normas de origen, máximos períodos de desgravación, modalidades de desgravación, etc., no resuelven un problema en un producto que no encaja en las normas tradicionales de competencia.

### Protección efectiva

Las fórmulas tradicionales de protección efectiva y ayuda interna en el sector avícola no tienen en cuenta las particularidades del producto, los esquemas de formación de precios y, en especial, las distorsiones de consumo.

- ▶ La protección efectiva para los trozos de pollo puede superar 200%, al ser un producto considerado como desecho en los Estados Unidos, en el cual sus costos de producción no tienen influencia alguna en la determinación del precio.

- ▶ Los resultados son diferentes cuando se efectúa el análisis con la carne de pollo (pollo entero). Allí la protección efectiva es negativa, y no aplican las ayudas en frontera ni las internas.

- ▶ En productos como pechuga de pollo y alitas, cualquier cálculo de protección efectiva sería negativo, pues el precio en Estados Unidos es desproporcionadamente mayor que el interno.

### Restricciones sanitarias y fitosanitarias

Colombia no puede exportar pechugas de pollo a Estados Unidos por considerarse como zona endémica de las enfermedades *Newcastle* y *Salmonella*.

La comercialización de los trozos de pollo se hace a granel, en cajas de 40 libras. Esto implica que no se puedan descartar problemas de inocuidad en su mane-

jo y es una razón más para que el país aplique los estándares de calidad exigidos en el mercado nacional.

### Puntos álgidos de la negociación

#### ¿Qué se pedía?

El sector avícola, desde el comienzo de la negociación, fue clasificado como hipersensible.

El sector privado, por medio de Fenavi, construyó una posición negociadora apuntando al cumplimiento de cuatro premisas:

1. Salvaguardar a la avicultura colombiana de la distorsión de consumo en Estados Unidos, pero simultáneamente permitir la exposición a la sana competencia con todos aquellos productos diferentes a los cuartos traseros de pollo.

2. Evitar exclusiones ni precedentes negativos para las próximas negociaciones de Estados Unidos.

3. Crear condiciones para que tanto los cultivadores de maíz amarillo y soya colombianos como estadounidenses continuaran vendiendo sus productos a una industria dinámica.

4. Garantizar la estabilidad social y laboral de los productores domésticos.

#### ¿Qué se obtuvo?

► En trozos de pollo se otorgó un contingente de 27.040 toneladas (equivalente al 3.5% del consumo nacional de pollo) con 0% de arancel. Este contingente crecerá al 5% compuesto anual. Montos superiores podrán ingresar al país pagando 164.4% de arancel durante los primeros cinco años, a partir de los cuales se registrará una reducción gradual de 12.6%, hasta llegar a cero en el año dieciocho.

► La partida en la que se clasifican las preparaciones de ave, trozos sazonados y congelados, se incluyó dentro del contingente de 27.040 toneladas. Por fuera de la cuota el arancel será de 70%, el cual tendrá un período de desgravación de 18 años con un período de

gracia de 10 años. Una vez finalizado este período el arancel se reducirá 8,75% anual hasta llegar a cero.

► El contingente y los mecanismos de protección sólo excluye productos procesados e industrializados elaborados con cualquier parte del pollo como la pasta de pollo. Esto implica que la "carne mecánicamente separada" o productos procesados o mezclados que se deriven en parte o totalmente de un cuarto trasero no están incluidos en el contingente.

► Se logró que la administración del contingente se haga a través de un mecanismo de subasta abierta (*Export Trading Company-ETC*).

► Se estableció un contingente de 400 toneladas para la importación de carne de gallina (aves que han terminado su fase productiva). En este caso, el arancel extra-cuota es del 113% el cual se desgravará a 17 años.

► Se logró una salvaguardia de cantidad aplicable durante el período de desgravación, con un disparador de 130%.

► Se incluyó una cláusula de revisión de todo el esquema comercial al noveno año de implementación del Acuerdo.

► En cuanto a sus materias primas: el maíz amarillo terminó con un contingente de 2 millones de toneladas (87% de la demanda nacional de maíz importado) con 0% de arancel. Además, ya no será necesaria la compra de la cosecha nacional como condición para importar. Ni al frijón ni a la torta de soya se le establecieron contingentes de importación. Adicionalmente, desaparecerá la subasta agropecuaria para el frijón soya.

### Impactos negativos para el sector

*Período de desgravación:* Aún cuando el plazo de desgravación arancelaria de los cuartos traseros de pollo fue uno de los dos más favorables obtenidos por producto alguno en la negociación (18 años), ningún período de desgravación sería suficiente ya que la distorsión de consumo existente en Estados Unidos es un problema estructural.

*Aranceles base:* El arancel de 164.4% para los trozos frescos no es suficiente si simultáneamente se tiene un arancel de 70% para los trozos sazonados. La diferencia entre los dos, es decir, su preparación, es elemental y muy económica, haciendo que la diferencia en valor con los trozos frescos no llegue al 1%. Esto hará que desde el primer día de entrada en vigencia del acuerdo, ingrese de manera masiva al país este último producto. La importación de cuartos traseros de pollo desde Estados Unidos no sólo afectaría el mercado de los trozos colombianos, sino también entraría a competir con la producción doméstica de pollo entero.

El principal efecto negativo que se prevé, por tanto, es que la industria nacional de pollo se verá obligada a reducir su crecimiento para darle cabida a los cuartos traseros importados. Se espera también una contracción en la incubación y demás eslabones de la cadena avícola.

## Impactos positivos para el sector

El hecho que la administración del contingente se haga a través de un mecanismo de subasta abierta permitirá a los productores colombianos participar de las rentas que genere el contingente sin aranceles (*Export Trading Company*). El valor estimado de la transferencia de las subastas a productores nacionales de la ETC es de US\$12 millones.

Adicionalmente, el hecho que el mecanismo de administración del contingente sea por subastas, conlleva a un extra-costo para el importador y, por ende, de manera implícita le impone a dicho contingente un arancel positivo.

Desde el punto de vista de la oferta de materias primas, la negociación favoreció al sector avícola ya que sus principales insumos utilizados en la alimentación del los pollos (maíz amarillo, torta y frijol soya) quedaron en desgravación inmediata.

La modalidad de asignación del contingente, el arancel por fuera del mismo para productos crudos y

su respectivo período de gracia y lo negociado para algunas de sus materias primas mitigarían los impactos negativos anteriormente señalados.

## Apoyo Gubernamental

Como complemento, es claro que la mejor defensa contra la competencia es un sector avícola fuerte con capacidad para exportar. Por ende, dentro del programa "Agro, Ingreso Seguro" se han destinado recursos importantes para apoyar las acciones de sanidad en coordinación con el sector privado. Se busca controlar enfermedades que limitan el comercio como son *Newcastle*, Influenza Aviar y *Salmonella*.

## Más allá del TLC: retos del sector avícola colombiano

- ▶ Para enfrentar la realidad impuesta por lo negociado en el TLC debe lograrse un aumento el consumo per capita de pollo que actualmente está en 16.5 kg. Esta estrategia es viable siempre y cuando se satisfaga una de las siguientes dos condiciones: 1) que aumente el ingreso per cápita de los hogares o 2) que se haga un esfuerzo adicional por reducir costos vía mayor productividad.

- ▶ Según los propios empresarios, la gran mayoría de las inversiones del sector están en cadenas en frío, valor agregado, productos frescos.

- ▶ La lucha contra el *Newcastle* es una de las soluciones para conseguir mayor eficiencia y competitividad.

- ▶ Este es el momento clave para hacer alianzas estratégicas entre el gremio, el Estado y las empresas nacionales y si es el caso las internacionales, para mejorar factores críticos de éxito como el manejo del frío, materias primas, comercialización y distribución. La otra gran alternativa es aprovechar y buscar espacios para que las compañías colombianas tengan sucursales en Estados Unidos.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector de azúcar

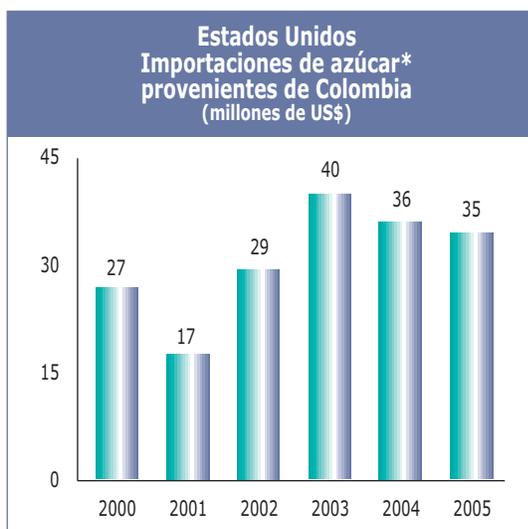
En 2005, Estados Unidos importó US\$864 millones de azúcar de los cuales US\$35 millones (4% del total) provinieron de Colombia, ubicando al país como el octavo origen en importancia de las importaciones de este producto. El ingreso de este producto está sujeto a un sistema de cuotas, según el cual Colombia sólo tiene asignado el 2.3% del cupo total, el cual no es consistente con su nivel actual de producción y exportaciones.

Las restricciones a las importaciones, como parte de la política azucarera de Estados Unidos, le permite sostener un precio interno tres veces superior al precio del mercado internacional, constituyéndose, junto con los de Japón y la Unión Europea, en uno de los precios domésticos más altos del mundo. Esto ha ge-

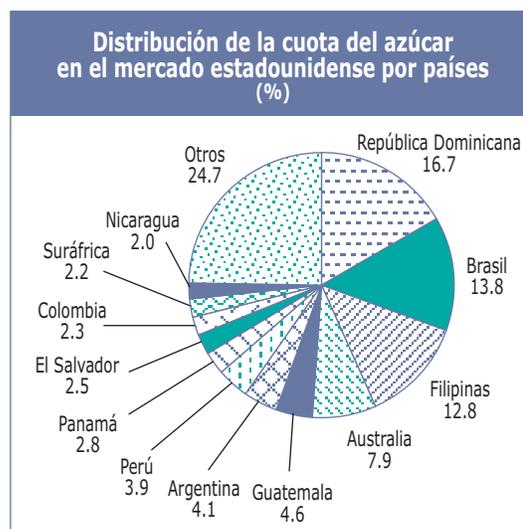
nerado distorsiones en el mercado mundial, al desconectar sus precios internos de los precios internacionales, al tiempo que incentiva a los productores estadounidenses a incrementar su producción. Este incremento "artificial" ha vuelto a Estados Unidos prácticamente autosuficiente, limitando así las importaciones al contingente comprometido ante la OMC, en detrimento de países más eficientes.

## Consideraciones

► El mercado internacional del azúcar es muy protegido, siendo quizás uno de los productos con aranceles promedio más altos en el ámbito mundial. Los países desarrollados utilizan aranceles específicos que se convierten en barreras de protección más altas conforme los precios del producto disminuyen.



\* Corresponden a la partida 1701.  
Fuente: US Department of Commerce y cálculos Anif.



Fuente: Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos.

▶ Alrededor de 35% del azúcar colombiano enviado a los mercados internacionales compete con bajos precios, sustentados, de alguna manera, por los precios internos y las cuotas asignadas por gobiernos extranjeros.

▶ El sector azucarero en Estados Unidos es uno de los sectores agrícolas que tiene mayor poder de *lobby* ante el Gobierno y el Congreso estadounidense. Dada la hipersensibilidad política del azúcar, el Congreso de ese país jamás avalaría un acuerdo comercial que contemplara una desgravación para este producto. Por ende, se sabía de antemano que la negociación no iría más allá del incremento de la cuota.

▶ La aparición del negocio del alcohol carburante le dará a los cultivadores de caña de azúcar una alternativa interesante para el uso de la misma, generando mayor diversificación en sus ingresos, y potencialmente incrementando la estabilidad en sus precios de venta.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?

Los representantes del sector azucarero plantearon inicialmente como posición negociadora una cuota de acceso de 500.000 toneladas. Sin embargo, en términos más realistas, le apuntaban a que ésta fuera de por lo menos 107.000 toneladas (que equivale a la cuota otorgada a los países CAFTA-DR), lo cual significaría un aumento de cerca de 80.000 toneladas (328%) respecto a la situación actual.

Los azucareros pedían desagrupar la cuota asignada a Colombia en tres grupos: una para el azúcar, otra para los confites y la tercera para la panela. Actualmente, dicha cuota no hace tal diferenciación, y por tanto incluye elementos procesados que tengan contenido de azúcar.

Finalmente, pedían protección frente a sustitutos más baratos del azúcar que se producen en moder-

nas plantas procesadoras (como el jarabe de maíz). El sector exigía para los sustitutos (glucosas) un tratamiento igual al de Estados Unidos con el azúcar, es decir, se establecieran cupos de importación, adicional al plazo de desgravación.

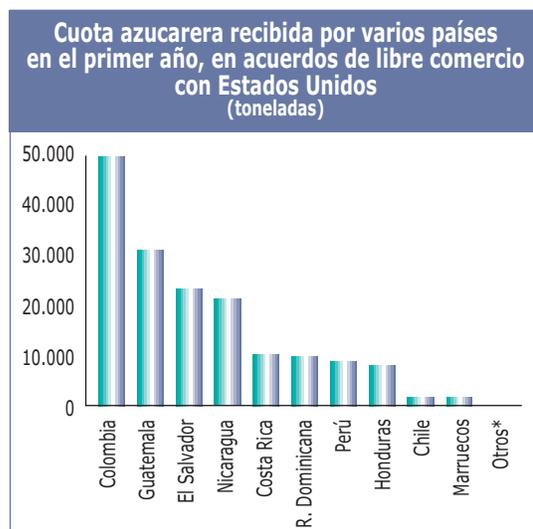
### ¿Qué se obtuvo?

▶ La negociación logró aumentar la cuota de exportación colombiana (actualmente de 25.000 toneladas) en 50.000 toneladas adicionales anuales con una tasa de crecimiento anual del 1.5% (750 toneladas).

▶ Colombia aseguró el acceso inmediato sin arancel del etanol o alcohol carburante.

▶ Para el jarabe de maíz, sustituto del azúcar, se acordó una liberación gradual a nueve años, lo cual puede constituirse en un riesgo en el mediano plazo para el sector.

▶ No se logró la separación de la cuota en tres. Sigue vigente la norma según la cual, independiente-



\* A otros países les dieron menos de 25 toneladas anuales de acceso: Singapur, Bahrain, Omán y Australia.  
Fuente: Asocaña con base en información del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

mente de que el producto exportado contenga 10% de azúcar o sea 100% azúcar, gasta el mismo cupo.

- ▶ La administración del contingente se determinó que ésta se hará desde Colombia mediante certificados de elegibilidad.

## Comparación con otros tratados comerciales vigentes

La cuota recibida por Colombia se constituye en la más alta obtenida por país alguno.

Estados Unidos recibió, en casi todos los casos, entrada ilimitada al azúcar y sus sustitutos y al alcohol.

## Impactos negativos para el sector

- ▶ Lo acordado en la negociación realmente no implica impactos negativos directos e inmediatos para este sector. Sin embargo, implica algunos riesgos que podrían materializarse en el futuro si no se toman las medidas pertinentes. Concretamente, la desgravación gradual del jarabe de maíz implica un incremento importante en la competencia que afronta este sector. Dicho reto, sin embargo, tardará en hacerse efectivo.

## Impactos positivos para el sector

- ▶ Con el TLC se abrió la posibilidad de exportar azúcar blanco o refinado, pues la cuota OMC solo permitía azúcar crudo, abriéndole al sector la posibilidad de incrementar el valor agregado de sus exportaciones.

- ▶ Las oportunidades para el sector están principalmente por el lado de la producción y exportación de etanol para su utilización en la mezcla con gasolina.

- ▶ El período de desgravación acordado para el jarabe de maíz le da al sector el tiempo suficiente (9 años) para tomar las medidas necesarias para enfrentar exitosamente la competencia externa.

## Alcohol Carburante

Las grandes oportunidades para el sector se encuentran en la producción del alcohol carburante. La nueva política energética de los Estados Unidos le asigna un papel importante a los biocombustibles, en la medida en que el gobierno desea promover el uso de los mismos para reducir su dependencia del petróleo.

Estas posibilidades que se le abren a usos alternativos del azúcar han generado también un incremento en los precios. La mayor destinación de caña de azúcar a la producción de etanol en varios países ha reducido la disponibilidad de azúcar para exportación y está presionando al alza las cotizaciones internacionales.

## Más allá del TLC: retos del sector azucarero colombiano

El sector está comprometido con el mejoramiento continuo de su productividad. La productividad promedio de Colombia entre 1998 y 2002 fue de 12.8 toneladas por hectárea cosechada al año, significativamente por encima del promedio registrado para los diez mayores productores mundiales (8.3 toneladas por hectárea). Gracias a las mejoras en productividad y a esfuerzos en otras áreas los ingenios han logrado reducir sus costos en una magnitud similar a la caída en los precios de venta del azúcar (2% real) entre 1990 y 2005. Sin embargo, hay varios factores que incrementan los costos de producción del sector azucarero y que le son exógenos. Estos son los problemas de infraestructura vial y portuaria, la tasa de cambio, la inestabilidad en tarifas de transporte, entre otros.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Julio · 2006



## Sector de cuero, calzado e industria marroquinera

La cadena del cuero, calzado e industria marroquinera incluye las actividades de producción de cuero crudo, curtiembre, producción de productos de marroquinería y talabartería e industria del calzado. Este es un sector intensivo en mano de obra poco calificada, que combina los procesos de producción artesanal con implementación de tecnologías de punta. Entre sus principales problemas se encuentra el mal manejo de la piel, el elevado impacto ambiental por cuenta del proceso de curtido de las pieles, la escasa inversión en tecnología e innovación y la fuerte competencia de países como China que producen grandes volúmenes a muy bajo costo.

Buena parte de la producción de cueros y pieles, tanto mundial como nacional, está dirigida a la industria del calzado. Los mayores productores de calzado en el mundo como China, Italia, Hong Kong, Alemania y España son también grandes demandantes de cuero.

Colombia es un país muy atractivo para la compra del cuero: tanto porque el proceso de curtido que se hace en Colombia ya no se practica en muchos países, como porque los precios se encuentran por debajo que los precios internacionales. Italia, Singapur, Venezuela, Hong Kong, China y Estados Unidos son destinos importantes del cuero. A pesar que algunos de ellos son grandes transformadores de cuero (como Italia), no ha habido intenciones reales de Inversión Extranjera Directa (IED) para transformar los cueros en Colombia y así agregarles mayor valor localmente.

Por su parte, los principales destinos de las exportaciones colombianas de manufacturas de cuero y calzado son Estados Unidos, Venezuela, México y Ecuador.

## Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

Gracias a la buena calidad de los productos y a los bajos precios, Colombia es el cuarto proveedor latinoamericano en Estados Unidos de calzado, cuero y manufacturas de cuero, después de Brasil, Argentina y Uruguay. Maletas para deporte o viajes y cuero de reptil son los productos colombianos más demandados por Estados Unidos.

Al analizar el comercio entre Colombia y Estados Unidos de los tres eslabones que componen esta cadena, se encuentra que Colombia muestra fortalezas en la producción de cueros y pieles. Su competitividad en la producción de calzado y manufacturas de cuero, sin embargo, es bastante deficiente. Por un lado, existen países, como los asiáticos, en donde la producción de estos productos se hace a costos muy bajos, y por otro, existen países europeos especializados en calzado y manufacturas de cuero que se diferencian por su marca, diseño y tecnología.

### Cueros y pieles

La calidad de los cueros estadounidenses es la mejor del mundo y se exporta casi en su totalidad a China, país que le devuelve millones de pares de zapatos y de manufacturas de cuero a muy bajo costo.

## Manufacturas de cuero

El importador más importante del mundo de manufacturas de cuero es Estados Unidos. Sus importaciones representan el 26% de las importaciones mundiales de manufacturas de cuero. De Colombia, Estados Unidos importó cerca de US\$30 millones en 2005, lo cual significó el 0.3% de las importaciones totales que hizo este país de manufacturas de cuero.

## Calzado

La caída de los precios en los últimos veinte años como consecuencia de la competencia ha ocasionado una caída sustancial en la producción de calzado de Estados Unidos, y un aumento en el consumo y en las importaciones, especialmente las provenientes de China. Hoy en día el consumo es abastecido prácticamente en su totalidad por las compras que hace Estados Unidos al mundo, convirtiéndolo en el primer importador de calzado a nivel global.

## Consideraciones

Gracias al ATPDEA, casi toda la cadena, a excepción de 19 subpartidas arancelarias de calzado, tiene acceso preferencial a los Estados Unidos hasta fines del presente año.

Desde el comienzo de las negociaciones, la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas, Acicam, estuvo de acuerdo con que el TLC con Estados Unidos traerá grandes beneficios para las empresas de la cadena del cuero, manufacturas de cuero y calzado. Sin embargo, para el sector era imperativo lograr buenas condiciones de acceso a Estados Unidos ya que este país importa este tipo de productos de muchos países.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?<sup>1/</sup>

**Acceso a Estados Unidos.** Lograr el acceso preferencial al mercado estadounidense en el menor tiempo posible.

Se quería no sólo mantener el acceso preferencial libre de aranceles que se tiene para los artículos de cuero y el calzado en el ATPDEA, sino también lograr la eliminación de las excepciones para las 19 subpartidas que fueron declaradas como sensibles por el gobierno norteamericano.

**Acceso a Colombia.** Liberación del mercado colombiano frente a los productos de cuero y calzado originario de Estados Unidos, si se garantiza el acceso al mercado norteamericano en los términos señalados anteriormente. La liberación del mercado colombiano estaría determinada por la simetría en el programa de liberación entre materias primas, insumos y productos finales.

**Reglas de origen.** Defender la reglas del ATPDEA, toda vez que es necesaria una regla de origen que tome en consideración la producción nacional a lo largo de la cadena productiva y se evite la importación total del denominado "kit de calzado". Por otra parte, pedían que la regla de origen comprendiera un valor agregado mínimo de 35%.

**Compras del sector público.** Lograr el acceso a las compras del sector público de los Estados Unidos a nivel federal y subfederal. De no lograrse esta apertura en los Estados Unidos, debería limitarse el acceso de la producción norteamericana a las compras del sector público colombiano.

<sup>1/</sup> Fuente: DNP y Acicam.

**Medio ambiente.** Aplicar la normativa nacional en cada país, estableciéndose un período de transición para adecuar las producciones nacionales a sistemas más limpios y no contaminantes, y evitar el establecimiento de restricciones de acceso a los productos finales en ese mercado.

### ¿Qué se obtuvo?<sup>2/</sup>

**Acceso a Estados Unidos.** Como primera medida, se consolidaron los beneficios obtenidos en el ATPDEA. Adicionalmente, se incluyeron 17 subpartidas de calzado sintético (caucho y plástico) que habían sido excluidas del ATPDEA y que ahora podrán exportarse con cero arancel luego de finalizar un período de desgravación de diez años.

Para este grupo de 17 productos de calzado se acordó una norma que exige que la capellada (o parte superior del calzado) sea de la región del TLC (Perú, Colombia o Estados Unidos) y que el contenido regional del calzado sea mínimo de 55%.

Para las restantes partidas de calzado se acordó una norma de origen que exige un contenido regional de 20%.

**Acceso a Colombia.** Toda la cadena proveniente de Estados Unidos ingresará con cero arancel a Colombia, a excepción de 10 subpartidas de calzado sintético (equivalentes a las 17 de la nomenclatura estadounidense) que tendrán cero arancel cuando finalice el período de desgravación de diez años. Las normas de origen aplicadas para el acceso a Colombia son las mismas que las aplicadas para el acceso a Estados Unidos, mencionadas anteriormente.

**Compras del sector público.** Se obtuvo una reserva para la producción nacional Pyme hasta por los primeros US\$125.000. Por su parte, Colombia podrá participar en las compras públicas de Estados Unidos cuando éstas sean superiores a US\$100.000.

**Plan Vallejo.** Se aseguró la continuidad del Plan Vallejo y las zonas francas para la incorporación de insumos a precios mundiales competitivos.

**Medio ambiente.** El TLC no cambió la normatividad ambiental que ya existe ni en Colombia ni en Estados Unidos. Para Estados Unidos las reglas colombianas estaban bien diseñadas y lo único que exigieron fue hacer esfuerzos adicionales para cumplirlas.

## Impactos negativos para el sector

El calzado sintético colombiano, particularmente el conocido como “full inyección” que agrupa a las tradicionales botas de trabajador de caucho o plástico tiene un gran potencial en Colombia. El país ya cuenta con una capacidad instalada, subutilizada en el momento, que potencialmente le permitiría exportar tres millones de pares a muy bajo costo. Sin embargo, las condiciones de acceso para el calzado sintético quedaron muy exigentes, con lo cual Colombia no se diferencia en acceso a ningún país exportador a Estados Unidos de este tipo de calzado.

## Impactos positivos para el sector

- La renovación del ATPDEA y la inclusión de 17 subpartidas de calzado ayudará a dar continuidad y estabilidad a la actividad exportadora. Adicionalmente, el acceso inmediato al mercado americano se traducirá en un margen de ganancia superior frente al resto del mundo (entre el 7% y el 8%).

- Según cálculos de Acicam, se espera que en los próximos siete años el sector duplique sus exportaciones de productos terminados a Estados Unidos, hasta alcanzar unos US\$100 millones al año.

<sup>2/</sup> Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Acicam.

▸ La regla de origen que exige un 20% de contenido originario para la mayoría de calzado no permitirá la maquila de calzado, con lo cual se puede garantizar que al país no entre calzado chino. Para verificar adecuadamente el origen del calzado que entra a Colombia, la DIAN creó una división especial, la cual debe estar bien estructurada a la hora de entrar en vigencia el TLC.

▸ El nivel de utilización actual de la capacidad instalada del sector en Colombia es en promedio de 70%. Se estima que el crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos como consecuencia del TLC, estimularía la producción hasta alcanzar niveles de utilización del 90%.

▸ Cabe resaltar que la cadena productiva del cuero, calzado y manufacturas de cuero cuenta con un gran número de empresas que se encuentran dentro del segmento Pyme, que sale beneficiado por el TLC.

## Más allá del TLC: retos del sector de cuero, calzado y manufacturas

▸ La intensidad en el uso de mano de obra es una característica fundamental del sector, haciendo que las principales industrias se encuentren en países en donde su costo es bajo, como China, Corea, Hong Kong, Indonesia, Taiwán y Brasil. Ante esto, el sector en Colombia tiene que hacer esfuerzos adicionales que van más allá de los costos laborales para garantizar que sus productos sean competitivos. Para ello, Acicam cuenta con un programa sectorial de competitividad e innovación para ayudarle a los empresarios, en especial a los del segmento Pyme, a transformarse para competir en mejores condiciones. El programa apoya principalmente los siguientes aspectos:

1) Gerencia estratégica: pretende que los gerentes se enfoquen mejor en sus funciones administrativas y estratégicas, para poder repensar el manejo

de su negocio y crear estrategias para orientarse hacia el exterior.

2) Gerencia de producción: pretende la formación de personal que pueda estar al mando del proceso para optimizar la producción y evitar el desperdicio de materias primas.

3) Innovación y diseño: busca crear condiciones para poder competir con la diferenciación de productos, promoviendo la búsqueda constante de nuevos productos y diseños exclusivos.

4) Gestión de mercadeo estratégico: se orienta a mantener la "cultura del cuero", ante la arremetida de materiales sintéticos que presentan calidades similares a las del cuero a unos costos significativamente menores. Dado que el consumo inevitablemente está asociado con el precio, el calzado y las manufacturas de cuero de marca y calidad tienen un nicho de mercado muy reducido. Por ende, la clave del éxito es identificar los nichos de mercado en los cuales los productos de cuero colombianos son más apetecidos.

5) Proceso de asociatividad: promueve la asociatividad para responder adecuadamente a la demanda, empezando por homologar sus procesos de producción.

▸ Actualmente, se está empezando a estudiar la posibilidad de que las empresas colombianas se alíen estratégicamente con otros países en donde se esté invirtiendo en tecnología, innovación y diseño. En Brasil, por ejemplo, se ha trabajado mucho un tema prácticamente inexplorado en Colombia: el *comfort*. Brasil y Colombia podrían montar unidades de negocio juntos para vender en la región andina, en Estados Unidos y en Europa. A Brasil le convendría por cuestiones logísticas y de acceso a los Estados Unidos, y a Colombia le convendría por el conocimiento que adquiriría en campos inexplorados. Adicionalmente, en el momento la CAN y el MERCOSUR se encuentran en un proceso de desgravación de esta cadena, por lo que en unos cinco años se tendrá un arancel que oscilará entre 5% y 10%.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



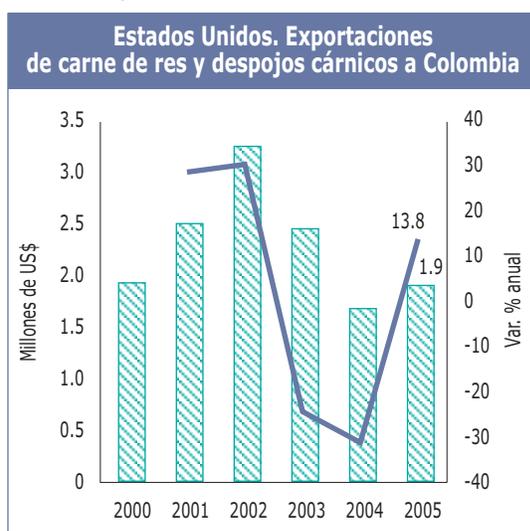
## Sector de carne de bovino

### Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

Estados Unidos es el primer importador mundial de carne de bovino.

Hasta 2003 Estados Unidos era el segundo exportador mundial de carne de res, superado únicamente por Australia. Sin embargo, tras la notificación del primer caso del mal de las "vacas locas" en diciembre de 2003, le fueron cerrados sus principales mercados de exportación (Japón y Corea).

Para el año 2005 las exportaciones de Estados Unidos hacia Colombia sumaron US\$1.9 millones, un insignificante 0.1% del total. No se registran importaciones provenientes de Colombia.



Fuentes: US Department of Commerce y cálculos Anif.

## Consideraciones

### Distorsiones de consumo

Los despojos cárnicos de origen bovino no son demandados por los consumidores norteamericanos, y por lo tanto, son exportados a precios que revelan las diferencias en los patrones de consumo con países donde sí son consumidos.

En Colombia este tipo de productos son destinados en su totalidad para el consumo humano, sustituyendo el consumo de carnes.

### Política comercial

Estados Unidos maneja aranceles bajos para el contingente OMC pero elevados para las importaciones que se realizan por fuera de él. Adicionalmente, restringe las importaciones mediante el establecimiento de cortes específicos que deben cumplir los bienes ofrecidos a ese país.

### Ayudas internas

La carne de bovino es uno de los productos más subsidiados a nivel mundial, tanto en la producción como en la comercialización interna y externa. En esta medida, los precios internacionales de la carne tienden a deprimirse, a volverse volátiles y a desconectarse de la estructura de costos de los países productores.

## Restricciones sanitarias y fitosanitarias

Todas las importaciones de carne deben cumplir con las normas sanitarias norteamericanas. Colombia aún no es elegible para exportar carne de bovino a los Es-

tados Unidos. De ahí que lo que se acordara en la mesa sanitaria era un elemento vital para lograr el acceso real de nuestra carne al mercado norteamericano.

### Fiebre aftosa

Al finalizar el 2005 la organización Internacional de Sanidad Animal, OIE, le había reconocido al país el 55% del territorio y el 62% del hato como libre de fiebre aftosa con vacunación. Sin embargo, no se ha logrado que Estados Unidos reconozca este status a la hora de abrir su mercado. La meta prevista para alcanzar la certificación para todo el territorio nacional es el año 2007.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?

- ▶ Notificación de períodos de gracia.
- ▶ Fijación de contingentes bilaterales basados en históricos de importación.
- ▶ Trato de extrema sensibilidad para los despojos cárnicos, las vísceras bovinas y las carnes industriales. Esto, en razón a las diferencias existentes entre las partes en lo que a patrón de consumo y formación de precios se refiere.
- ▶ Un "fast track" sanitario para carne de res y reconocimiento mutuo de la normatividad asociada a las calidades de la carne de res.
- ▶ Respeto de las asimetrías en la negociación.
- ▶ Eliminación de los subsidios de exportación.
- ▶ Preservación de instrumentos de protección para enfrentar las distorsiones resultantes de las ayudas internas que Estados Unidos otorga a sus productos.
- ▶ Teniendo en cuenta el flujo significativo de animales vivos desde México y Canadá hacia Estados Uni-

dos, en materia de origen el sector privado solicitaba la notificación de un requisito específico para evitar que el sacrificio de animales confiera origen.

### ¿Qué se obtuvo?

- ▶ Confirmación de la preferencia ATPDEA para el contingente de carne de res cuota OMC a otros países. Este es un contingente de 64.805 toneladas libres de arancel. Se estima que Colombia podría tener un mínimo de 35.000 toneladas.
- ▶ Si se llena este contingente, se activa un contingente adicional específico para Colombia de 5.000 toneladas con 0% arancel y un crecimiento del 5% anual.
- ▶ Durante el período de transición se notificaron salvaguardias recíprocas para las importaciones de carne deshuesadas y carnes con hueso. Estas salvaguardias se disparan cuando las importaciones superan en 40% al contingente vigente.
- ▶ Desgravación inmediata para carnes finas (*high quality beef*).
- ▶ No deberán pagar aranceles las primeras 2.000 toneladas de las demás carnes o "carnes estándar" y las primeras 4.400 toneladas de despojos cárnicos.
- ▶ Estos contingentes se administrarán mediante el sistema "primero llegado, primero servido".
- ▶ Los aranceles base experimentarán un primer recorte de 37.5% el primer año y luego se desgravarán en forma lineal hasta llegar a 0%.
- ▶ Desgravación recíproca a 10 años, un logro importante para el país en términos ofensivos, al ser el plazo más corto logrado por país alguno en negociaciones con Estados Unidos.
- ▶ Para los despojos se acordó un arancel base de 80% y 70% dependiendo de las partidas arancelarias, con un corte inicial de 37.5% para el primer día de entrada en vigor del TLC y desgravación lineal a partir de allí durante 10 años.

## Logros en materia sanitaria y fitosanitaria

Adicional a lo logrado por Perú, CAFTA, Chile y Australia, Colombia logró una serie de compromisos sin antecedentes en materia sanitaria y fitosanitaria respecto de los otros TLCs suscritos por Estados Unidos.

Para el sector ganadero en particular, se logró un compromiso por parte de Estados Unidos para urgir a sus agencias a adelantar el trabajo técnico necesario para lograr el acceso de la carne bovina y productos derivados procedentes de Colombia al mercado americano.

## Comparación con otros tratados comerciales vigentes

El plazo de 10 años que se logró para las carnes industriales, es el más corto alcanzado por país alguno en negociaciones con EE.UU, clara ganancia para los intereses ofensivos del país. Por ejemplo, con Australia se acordó que el arancel extra-cuota (26.4%) se redujera gradualmente hasta llegar a cero entre los años nueve y dieciocho de vigencia del Acuerdo (2013-2022). También se acordó que el sistema de cuotas sobre las importaciones de carne se eliminaría gradualmente hasta que en el año 2023 el acceso sea ilimitado.

Por su parte, en la negociación con CAFTA la desgravación del arancel se acordó en 15 años. Igualmente, se acordó un contingente de 21.666 toneladas en el primer año de entrada en vigencia el Acuerdo para los cuatro países (al completarse el año 15 este contingente se hará ilimitado).

## Impactos negativos para el sector

Fedegán identificó algunos resultados desfavorables de la negociación y sus posibles implicaciones:

- ▶ La desgravación inmediata para carnes finas (*high quality beef*) supone una exposición inmediata a poco

menos del 60% de la oferta doméstica de Estados Unidos.

- ▶ Las concesiones hechas superan con creces los históricos de importación.
- ▶ Al haber renunciado a los períodos de gracia se corre el riesgo en el corto plazo de un incremento significativo en el comercio de una sola vía.
- ▶ El sacrificio de los animales confiere origen.

## Impactos positivos para el sector

El sector cárnico es uno de los sectores que el Gobierno Nacional ha identificado como ganador del TLC. En términos generales, lo acordado en términos de plazos de desgravación, contingentes y medidas sanitarias y fitosanitarias favorecieron los intereses ofensivos de este sector. Las condiciones están dadas para que en el mediano plazo los ganaderos logren materializar estas condiciones en verdaderas oportunidades de negocio.

## ¿Dónde está el potencial?

Colombia, tiene que salir al mercado externo con carnes de mayor agregación de valor, basada en factores de demanda o exigencias de mercado que el país esté en capacidad de satisfacer y pueda convertir en ventajas comparativas.

- ▶ Los países ricos demandan hoy alimentos limpios u orgánicos y están dispuestos a pagar mayores precios por ello. Colombia dispone de praderas naturales aptas para producir carnes orgánicas naturales.

- ▶ Otra exigencia de estos mercados son las carnes *light*. La raza Bos Indicus, que tiene Colombia, tiene la propiedad de producir grasa alrededor de la carne y no entremezclada.

Teniendo en cuenta el potencial para satisfacer las tendencias del consumidor mundial, la tarea más im-

portante es la implementación del Sistema de Clasificación de Canales (ya desarrollado) y lograr su equivalencia con el sistema americano.

## Apoyo Gubernamental

El Gobierno ya ha empezado a trabajar en el fortalecimiento sanitario en aras de aprovechar lo conseguido con el TLC. Con esto se pretende elevar el estatus sanitario del país, aumentar la capacidad de defensa frente a los riesgos de importar productos frescos y procesados y fortalecer la capacidad del país de vender sanitariamente sus productos en otros mercados externos.

## Más allá del TLC: retos del sector cárnico colombiano

► Colombia solo podrá materializar las oportunidades que se le abren con la firma del TLC en el mediano plazo (4 o 5 años). Para ello es necesario emprender importantes esfuerzos en materia de redoblamiento bovino y genética, seguridad sanitaria, perfecta trazabilidad o rastreabilidad, cortes y empaques al vacío exclusivamente para la exportación.

Adicionalmente, hay que seguir trabajando en el manejo de zonas libres de fiebre aftosa, en el fortalecimiento del sistema de control e inspección de carnes y en el mejoramiento de algunas prácticas en las fincas exportadoras y en los frigoríficos.

► Entre las tareas de los empresarios se destacan las relacionadas con la adecuación de fincas para asegurar la oferta exportable y el cumplimiento de los requerimientos para la certificación de aftosa con vacunación y de las plantas extractoras.

► Adicional a que se resuelva el tema sanitario, para que sea hagan realidad las metas de exportar, es clave mejorar la tasa de extracción de carne y hacer un verdadero salto tecnológico que permita mejorar factores productivos y reproductivos del hato. Colombia dispone en la actualidad de un conjunto de plantas de alta tecnología y, por lo tanto, aptas para el mercado de exportación.

► El gremio, con el apoyo del Gobierno ha estructurado el Plan Estratégico de la Ganadería Colombia para consolidar el mercado interno como un paso necesario para generar las condiciones de competitividad que permitan el acceso a los mercados internacionales.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector de productos cerámicos

Los productos de este sector son los que resultan de la fabricación industrial de artículos de barro, loza y porcelana. El ciclo productivo del sector está estrechamente relacionado con el de la construcción: productos utilizados en el revestimiento de pisos y paredes y la porcelana sanitaria son indispensables para dicha actividad.

Entre las fortalezas de los productos cerámicos sobresalen las buenas propiedades de su materia prima base, la arcilla, la cual prácticamente no necesita someterse a ningún proceso para ser utilizada en la elaboración de productos finales. De esta manera, la industria no requiere traer dicha materia prima desde el exterior. El bajo costo de la mano de obra también es una fortaleza muy importante del sector si se la compara con la de los competidores fuertes europeos. Esto le ha permitido al sector colombiano hacer maquila para empresas estadounidenses y europeas.

Por otra parte, las principales fuentes de arcilla, su principal materia prima, se encuentran en las cordilleras, lejos de las zonas francas y de los principales puertos, incrementando los costos de producción. El sector también utiliza materias primas provenientes del sector químico como resinas, pigmentos y lacas que no se producen en Colombia, requiriendo la importación de un buen porcentaje de éstas. La capacidad instalada de las fábricas es baja y los diseños de los productos no están a la vanguardia.

Según la Encuesta Anual Manufacturera de 2004 (CIIU Rev.3), el sector de productos cerámicos, que está en el grupo de fabricación de productos no metá-

licos, produjo cerca de \$5 billones, participando con el 4% del total de la producción industrial colombiana.

Las ventas externas del sector ascendieron a US\$140 millones en 2005, lo que representó el 0.7% de las exportaciones industriales y el 1.1% de las exportaciones totales de Colombia. Colombia es el tercer exportador más importante de cerámicos en América Latina, después de México y Brasil. Los principales productos de exportación del sector son artículos para el baño y la cocina (i.e. lavamanos e inodoros), baldosas y vajillas. Estos productos son destinados en su mayoría a Estados Unidos, Venezuela, Ecuador y el Reino Unido.

## Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

De Colombia, Estados Unidos demandó US\$82 millones en 2005, el 1.4% del total de cerámicos que importó Estados Unidos de todo el mundo.

Los cerámicos que importa Estados Unidos desde Colombia son principalmente productos para el baño y la cocina como lavamanos e inodoros y baldosas y losas. Estos dos tipos de productos concentran el 79% del total de cerámicos que compra Estados Unidos de Colombia (56% y 23%, respectivamente).

En productos para el baño y la cocina, Estados Unidos le compró a Colombia US\$45 millones en 2005, el 5% de todo lo que importó del mundo. Colombia es su quinto proveedor del mundo y tercero de América Latina.

Por su parte, Colombia es el décimo proveedor más importante a nivel mundial y el cuarto de América Latina de las baldosas y losas que compra Estados Unidos. En 2005, Estados Unidos importó de Colombia casi US\$20 millones, es decir el 1%.



Fuentes: US Department of Commerce y cálculos Anif.

## Consideraciones

El sector privado desde un principio creyó en el TLC, pero reconoció que por sí solo no generaría riqueza. El desmonte de aranceles no garantiza el éxito de los productos colombianos en Estados Unidos.

Con ATPDEA la entrada a los Estados Unidos de 22 subpartidas arancelarias del sector de productos cerámicos estaban libres de aranceles.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?<sup>1/</sup>

**Acceso a Estados Unidos:** Mantener de manera indefinida las preferencias del ATPDEA, empezando con la conversión de la totalidad de las preferencias temporales concedidas a Colombia (cero arancel para las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos) en un tratamiento que no esté sujeto a condiciones discrecionales o períodos de vencimiento.

**Acceso a Colombia:** Se ofrecía una apertura inmediata del mercado colombiano en aranceles y plazos de desgravación.

A nivel agregado, la Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol, abogó por algunos puntos, que, si bien no son específicos del sector de productos cerámicos, están incluidos dentro de las peticiones para todo el sector de la construcción:

**Acceso a mercados:** Acceso real al mercado estadounidense para toda la industria de los materiales de la construcción y protección efectiva (desgravación progresiva) para las cadenas industriales sensibles.

**Compras públicas:** Participación en igualdad de condiciones en concursos públicos dentro de los Estados Unidos y reserva de licitaciones menores a US\$175.000 para las Pymes en Colombia.

### ¿Qué se obtuvo?<sup>2/</sup>

**Acceso a Estados Unidos:** Quedó totalmente desgravada la entrada de todos los productos del sector de cerámica. Además de las 22 subpartidas que entraban sin arancel a los Estados Unidos, se concedió la libre entrada (canasta A) a 41 subpartidas más.

En la mesa de procedimientos aduaneros, donde se garantiza la eficiencia de los trámites en puertos, se consiguió que todas las mercancías deberán ser procesadas en menos de 48 horas. Adicionalmente, en la mesa de obstáculos técnicos al comercio se acordó impulsar la convergencia de normas técnicas y procedimientos de evaluación.

**Acceso a Colombia:** Todos los productos cerámicos agrupados en el capítulo 69 provenientes de Estados Unidos tendrán desgravación inmediata (canasta A) una vez entre en vigencia el TLC.

**Compras públicas:** Se obtuvo una reserva para la producción nacional Pyme hasta por los primeros US\$125.000. Por su parte, Colombia podrá participar en las compras públicas de Estados Unidos cuando éstas sean superiores a US\$100.000. El sector de productos cerámicos podrá participar en estas licitaciones

<sup>1/</sup> Fuente: DNP, Camacol y Alfagres.

<sup>2/</sup> Fuente: Camacol y Alfagres.

siempre y cuando cumpla con las normas técnicas estipuladas.

## Impactos positivos para el sector

En términos generales, el TLC abre más expectativas positivas que temores. Entre ellos:

- ▶ Se generarán oportunidades de expansión para las empresas.

- ▶ El acuerdo, al ofrecer mejores condiciones de acceso al mercado estadounidense, permitirá consolidar el mercado que las empresas colombianas han ido abriendo en productos tales como baldosas, lavamanos y otros artículos.

- ▶ Los pisos de cerámica son altamente demandados por los Estados Unidos debido a que este tipo de productos no se produce en ese país. Esto se convierte en una ventaja para Colombia, gran productor a nivel mundial de pisos de cerámica.

- ▶ La eliminación arancelaria de los bienes de capital favoreció a la compra de tecnología de última generación como los hornos empleados en la industria de la cerámica.

- ▶ Los resultados obtenidos en procedimientos aduaneros y obstáculos técnicos generarán un impacto positivo sobre la reducción de costos para la estructura productiva.

- ▶ Con la desgravación arancelaria inmediata de 41 nuevos productos cerámicos, los productos colombianos en Estados Unidos serán más competitivos y más fuertes frente a las compras que hace ese país desde otros países que no cuentan con preferencias.

- ▶ A su vez, la importación de productos cerámicos desde Estados Unidos le ahorrará a los importadores colombianos el arancel antes pagado: tendrán un mayor margen de ganancia. Sin embargo, los productos cerámicos que ingresarán al país con cero arancel po-

drían poner en apuros a empresas nacionales que producen lo mismo.

- ▶ La entrada al país de nuevos productos mejora el portafolio de los consumidores y aumenta la exigencia de estos por obtener productos de buena calidad y con diseños novedosos.

## Más allá del TLC: retos del sector de productos cerámicos

La baja capacidad instalada del sector para atender la demanda interna es una de las debilidades de este sector. Las empresas dedicadas a la producción de cerámicos deben hacer esfuerzos para aumentar su capacidad instalada y así estar preparados para aprovechar la demanda estadounidense por sus productos. Para ello se requiere tecnología de última generación y un personal calificado que optimice su utilización.

Adicionalmente, deben hacer esfuerzos en la producción de diseños que vayan acordes con la tendencia internacional, en especial, la de Estados Unidos y Europa. Esto, además de hacer más atractivos a los productos en el exterior, hace que los colombianos se sientan atraídos por los productos nacionales y no por los importados.

Las cadenas e hipermercados estadounidenses, grandes compradores de productos cerámicos, están acostumbrados a vender por unidades. Es necesario tener tecnología especial que permita marcar cada unidad con las especificaciones que ellos piden. Los empresarios deben adaptarse a manejar los productos de esta forma, así como a manejar las mismas unidades que los estadounidenses usan (por ejemplo, utilizar el pie<sup>2</sup> en lugar que el m<sup>2</sup>).

Los negocios con Estados Unidos son todos a través de correo electrónico y de páginas web. Los empresarios, además de tenerla, deben brindar a través de ella información completa que permita el óptimo desarrollo y agilidad de los negocios.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Julio · 2006



## Sector de frutas y hortalizas

### Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

El mercado mundial de frutas y hortalizas asciende a más de US\$600.000 millones y Estados Unidos es un jugador importante en este mercado. Este país ocupa el segundo lugar dentro de los países importadores de frutas y hortalizas en el mundo y el cuarto de frutas frescas.

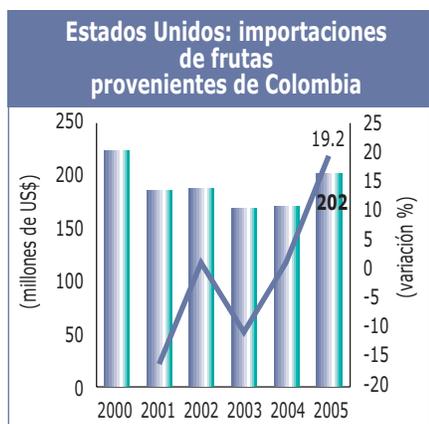
La mayoría de estas importaciones provienen del Hemisferio Occidental, principalmente de sus socios del NAFTA: México y Canadá. Otros proveedores importantes de productos hortofrutícolas son Chile y Costa Rica.

Entre 2000 y 2005, la participación promedio anual de Colombia dentro de las importaciones que realizó Estados Unidos de esta cadena fue apenas 1.9%, la cual se concentra principalmente en frutas frescas (banano y plátano esencialmente).

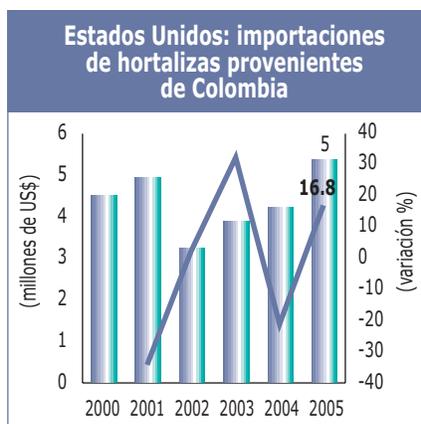
Actualmente, entre los productos que Colombia le vende a Estados Unidos se destacan espárragos, maíz dulce, maca, cebollas, uchuvas, limones, mangos, mangos preparados o en conservas, setas y demás hongos preparados o en conservas y jugos de fruta.

### Consideraciones

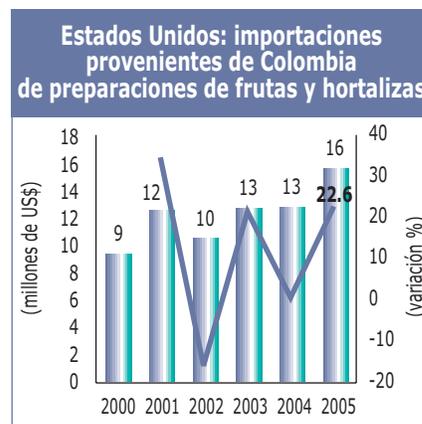
- La baja participación de frutas y hortalizas colombianas en el mercado estadounidense es consecuencia de restricciones sanitarias y fitosanitarias.
- En menos de 5 años los agricultores no estarán listos para iniciar exportaciones de frutas y hortalizas a los Estados Unidos, debido no sólo a la necesidad de hacer inversiones para lograr mayor productividad, sino a las normas fitosanitarias que deben cumplirse para la movilización de los productos frescos a ese país, que pueda tardar hasta 7 años.
- El sector de conservas de frutas, hortalizas y legumbres se ha visto favorecido por las nuevas ten-



Fuente: US Department of Commerce y cálculos Anif.



Fuente: US Department of Commerce y cálculos Anif.



Fuente: US Department of Commerce y cálculos Anif.

dencias de consumo hacia productos más naturales y saludables. A pesar de no ser ésto consecuencia del TLC, sino de unos cambios en las preferencias de los consumidores, el tratado permite el mejor aprovechamiento de los mismos.

### Puntos álgidos de la negociación

#### ¿Qué se pedía?

Colombia pidió desde el comienzo que el sector hortofrutícola tuviera acceso inmediato y desgravación total desde el primer día del acuerdo.

Teniendo en cuenta esta realidad, una apertura inmediata en estos productos ofrece oportunidades para ambas partes: mejores condiciones de exportación para nuestros productos e importaciones que competirían con los productos que hoy provienen principalmente de Chile.

#### ¿Qué se obtuvo?

Se logró el acceso inmediato. El principal logró, sin embargo, tiene que ver con el tema sanitario y fitosanitario.

#### Logros en materia sanitaria y fitosanitaria

- ▶ Compromiso por parte del gobierno de los Estados Unidos para que las solicitudes de Colombia en materia sanitaria y fitosanitaria se aborden de manera oportuna por las agencias sanitarias y fitosanitarias estadounidenses.

- ▶ Compromiso por parte del gobierno colombiano para que las evaluaciones técnicas por parte de las instituciones colombianas (datos y evidencias científicas) sean utilizadas por las agencias dentro de los procesos y faciliten y agilicen la admisibilidad de la producción agropecuaria colombiana.

- ▶ Posibilidad de que Estados Unidos fije los límites de tolerancia sobre la presencia de pesticidas en las frutas y hortalizas teniendo en cuenta sugerencias de los expertos colombianos.

- ▶ Mecanismo permanente de agilización de obstáculos en materia sanitaria y fitosanitaria.

- ▶ Compromiso de cooperación técnica para lograr acceso real.

### Comparación con otros tratados comerciales vigentes

En los tratados de libre comercio que Estados Unidos ha firmado con Chile y México el sector de frutas y hortalizas es uno en donde más ha crecido la oferta agrícola de exportación de los países latinoamericanos.

Se espera que las mejoras en los procesos sanitarios y fitosanitarios permitan que los productores de frutas y hortalizas puedan ingresar a ese mercado, tal como lo han hecho los chilenos. Éstos, por ejemplo, han logrado no sólo incrementar sustancialmente su oferta agrícola de exportación sino desarrollar productos de mayor calidad para destinos diferentes al mercado norteamericano.

### Impactos negativos para el sector

Este sector quedó desgravado totalmente desde la entrada en vigencia del tratado. Sin embargo, no se vislumbran impactos negativos pues la oferta de los dos países en el sector de frutas y hortalizas es complementaria.

### Impactos positivos para el sector

- ▶ Las mejoras en el proceso de análisis sanitario y fitosanitario permitirán que los exportadores colombianos puedan llegar con sus productos de forma más expedita.

- ▶ La firma del TLC va a acelerar muchos de los protocolos de investigación sobre plagas y otros problemas de los cultivos en Colombia y va a permitir que las exportaciones de perecederos a Estados Unidos crezcan en el mediano plazo, aprovechando la ventaja estratégica del país.

### Apoyo Gubernamental

El Gobierno ya ha empezado a trabajar en el fortalecimiento sanitario en aras de aprovechar lo conseguido con el TLC. El Gobierno aprobó un Conpes sanitario muy

importante, en donde prácticamente se duplican los presupuestos de instituciones como el ICA y el INVIMA.

Con esto se pretende elevar el estatus sanitario del país, aumentar la capacidad de defensa frente a los riesgos de importar productos frescos y procesados y fortalecer la capacidad del país de vender sanitariamente sus productos en otros mercados externos.

### Estrategias para enfrentar el TLC

Los cultivadores deben apostarle a la diversificación y trabajar sobre los cultivos que ya tienen un acceso más directo como el mango. En este caso concreto, el problema no es de acceso a Estados Unidos, el cual no tiene restricciones, sino la insuficiente capacidad de abastecimiento del producto. También se pueden comercializar sin dificultades algunas lechugas, brócoli y otros productos que tienen listos sus protocolos. Actualmente, el Centro de Excelencia Fitosanitario de Estados Unidos trabaja en los protocolos de más de 30 productos del país, de los cuales unos 20 podrían estar listos en menos de 3 años.

### Más allá del TLC: retos del sector hortofrutícola colombiano

Aunque es un gran reto trabajar para que la producción interna cumpla los estándares sanitarios y fitosanitarios internacionales, es necesario tener en cuenta que más allá de estos temas, la cadena hortofrutícola tiene otras necesidades:

- ▶ Incrementar las áreas sembradas para tener una oferta constante al exterior.
- ▶ Articular, tecnificar e incrementar la producción de todos los eslabones de la cadena hortofrutícola.
- ▶ Incrementar la innovación tecnológica y capacitar la mano de obra para mejorar la calidad.
- ▶ Fortalecer la comercialización y el mercadeo.
- ▶ Fomentar la capacidad empresarial y la asociación entre productores.
- ▶ Fomentar la producción limpia.

- ▶ Mejorar la infraestructura de transporte.
- ▶ Planificar la producción para volverla sostenible, competitiva y acorde con los estándares fitosanitarios internacionales.
- ▶ Construir sistemas troncales, puertos, ríos, redes de energía eléctrica y de comunicaciones.
- ▶ Facilitar sistemas de información de cultivos, precios y mercados.

### Productos con potencial

En los próximos 10 años los colombianos deben estar en capacidad de afrontar plenamente ese mercado ávido de una oferta de alta calidad. Las frutas y hortalizas están en el *Top Ten* de los sectores agro-exportadores más promisorios de Colombia: es más, sus subsectores están dentro de los 4 primeros lugares.

Productos hortofrutícolas promisorios	
Frutas	Hortalizas
Pitaya	Ají
Mango	Esparrago verde
Feijoa	Cebolla bulbo
Bananito	Brócoli
Lima Tahití	Coliflor
Uchuva	Lechuga gourmet
Piña	Alcachofa
Maracuyá	Banano
Lulo	Platano de exportación

Un primer grupo es el de cultivos de tardío rendimiento, en donde se priorizan la palma de aceite, el cacao y el caucho. El segundo es el de frutas de ciclo largo, de creciente demanda mundial y precaria oferta colombiana en términos de frescos, semiprocesados y procesados. Ahí están la pitahaya, el mango, la feijoa, el bananito o baby banana y la lima Tahití. El tercer grupo es el de las frutas de ciclo corto, muy atractivo por sus resultados inmediatos y su acceso a un mercado interesante. Éste grupo incluye la uchuva, la piña golden, el maracuyá y el lulo. El cuarto grupo, de las hortalizas, no está muy posicionado en Colombia, pero merece buenos paquetes tecnológicos. Está liderado por el ají, el espárrago, la cebolla en bulbo, el brócoli y el coliflor, las lechugas gourmet y las ponderadas alcachofas, exportables en contraestación.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector de lácteos

### Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

La industria láctea de los Estados Unidos es una de sus principales actividades agroindustriales; de hecho, este país es el primer productor mundial de productos lácteos. Así mismo, es uno de los mercados mundiales más grandes y atractivos para la venta de leche y productos lácteos, al ser el segundo consumidor más grande del mundo. Adicionalmente, ha empezado a ocupar un importante lugar en el comercio mundial de estos productos.

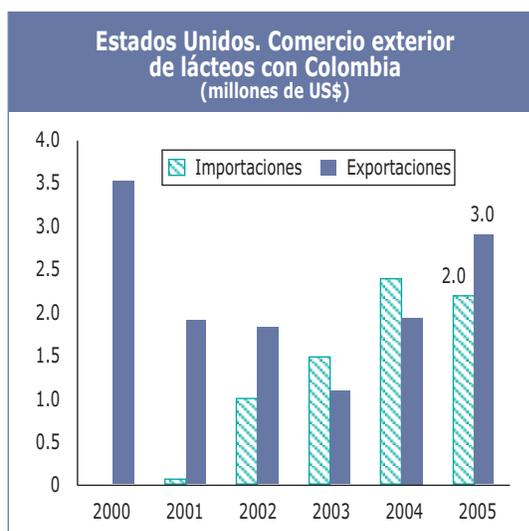
Hasta el momento, Colombia ha sido un socio comercial marginal para Estados Unidos en este sec-

tor. En 2005 Estados Unidos le compró a Colombia únicamente US\$2.2 millones, es decir, el 0.1% de sus importaciones en ese año (básicamente queso y cuajada) y le vendió US\$2.9 millones o el 0.3% de sus exportaciones (principalmente lactosueros).

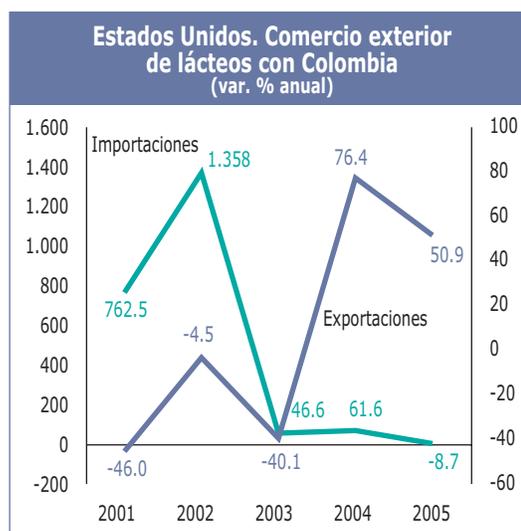
Es importante destacar que Colombia tiene un gran potencial en yogures. De hecho, en 2004 aparece como el noveno origen en importancia de las importaciones estadounidense de esta partida.

### Consideraciones

La existencia de barreras para-arancelarias, principalmente de orden zoonosanitario, pero también de índole normativo y cuantitativo (cuotas de importación) ha restringido el acceso de los productos lácteos colombianos a este mercado. Así mismo, las ayudas in-



Fuentes: US Department of Commerce y cálculos Anif.



Fuentes: US Department of Commerce y cálculos Anif.

ternas que Estados Unidos le otorga a su sector lácteo han generado significativas distorsiones de mercado.

### I. Política comercial

Históricamente, muchos países han utilizado una gran variedad de medidas para restringir el comercio de leche y productos lácteos. En particular, los países desarrollados han protegido a sus productores y procesadores mediante complejas reglas de comercialización y/o rigurosas regulaciones sanitarias y de inocuidad. La UE, Japón, Estados Unidos y Canadá han implementado políticas que permiten que sus productores nacionales comercialicen la leche a precios superiores a los internacionales.

El mercado mundial de productos lácteos se caracteriza por ser un mercado altamente distorsionado, concentrado y residual. Por ejemplo, la participación y el valor de las importaciones lácteas en el mercado de Estados Unidos serían mucho mayores de no ser por las restricciones a las importaciones.

El sector lácteo de los Estados Unidos ha elegido el sistema de cuotas arancelarias y utilización de aranceles específicos o mixtos como su principal herramienta de política comercial para proteger a sus productores.

### II. Ayudas internas

La subsistencia del sector lácteo en muchos países desarrollados depende en gran medida de las ayudas internas que recibe.

En Estados Unidos cerca de 40% de los ingresos brutos de los productores de leche son resultado de políticas de apoyo en frontera y ayudas internas.

Éstas afectan el uso y disponibilidad de leche en el mercado interno lo cual ha permitido que los precios domésticos al productor en Estados Unidos se ubiquen sustancialmente (y de manera artificial) por encima de los precios del mercado internacional.

### III. Restricciones sanitarias y fitosanitarias

Para exportar productos lácteos a Estados Unidos, cada país debe contar con una licencia. Otra traba que

encuentran los exportadores en este campo tiene que ver con períodos de inspección en puerto muy prolongados que atentan contra la vida útil de los productos.

De ahí que uno de los temas más relevantes para Colombia en la negociación es la equivalencia al sistema sanitario colombiano en materia de inspección y certificación de procedimientos industriales. Esto implica, entre otros aspectos, agilizar los trámites necesarios para certificar y aceptar productos provenientes de zonas libres de aftosa o de zonas de baja prevalencia de acuerdo con reconocimiento de la OIE (Organización Internacional de Epizootias), a partir de la entrada en vigencia del TLC.

El extenso uso de las restricciones sanitarias y fitosanitarias y su subsiguiente litigio en la OMC sugiere que dichos mecanismos están siendo sobreutilizados para controlar el flujo del comercio donde no existe amenaza o contaminación real.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?

La negociación del sector se fundamentó en:

- ▶ Sector auto-contenido: la reciprocidad de las ofertas o concesiones debe darse con productos del mismo subsector.
- ▶ Simetría en los volúmenes de los contingentes.
- ▶ Negociación recíproca de salvaguardias.
- ▶ Consolidación del ATPDEA .
- ▶ Eliminación de los subsidios a las exportaciones desde el inicio del período de implementación del Acuerdo, sin reintroducción discrecional por parte del exportador.

### ¿Qué se obtuvo?

- ▶ A pesar que el sector privado no estaba muy de acuerdo con esta premisa se impuso un manejo de la negociación auto-contenido.

► Se acordaron contingentes simétricos de 9.000 toneladas en los dos países que cada uno distribuyó según sus intereses ofensivos. Los beneficios al inicio del TLC se estiman en alrededor de US\$24 millones, sin contar la consolidación del ATPDEA en productos de importancia como los yogures ni cuantificar el efecto de descongestionar el mercado interno.

Por su parte Estados Unidos asignó su contingente principalmente en leche en polvo y queso. Así mismo, logró acceso inmediato para los lactosueros.

► Las dos partes renunciaron a la aplicación de salvaguardias para el comercio recíproco.

► Se consolidó el ATPDEA.

► Se acordó la eliminación de los subsidios a las exportaciones, compromiso que comprende el *Dairy Export Incentive Program*. Sobre este punto, vale la pena preguntarse si Estados Unidos va a ser capaz de capitalizar las ofertas colombianas en leches en polvo en este nuevo escenario sin subsidios.

## Comparación con otros tratados comerciales vigentes

Estados Unidos mantuvo su sector lácteo cerrado hasta 1994 cuando culminaron con éxito las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los Estados Unidos le han abierto su sector lácteo a menos de diez países siempre como parte de una negociación bilateral y de manera recíproca. De esta manera, el comercio de productos lácteos en este país se ha expandido gracias a acuerdos como el NAFTA, el CAFTA-DR y el AUSTA, los cuales han logrado negociar una eliminación gradual de los aranceles en períodos que están entre 15 y 20 años.

Colombia logró un mejor acuerdo que el alcanzado en CAFTA-DR en términos de contingentes alcanzados y otorgados (9.000 toneladas en ambos casos).

En el caso del AUSTA, los mayores contingentes negociados se concentraron en quesos lo que corresponde con la importante oferta de exportación dispo-

nible en este país. En mantequilla, por ejemplo, el contingente logrado por Colombia fue mayor.

Es importante destacar que todos los países que habían negociado antes con Estados Unidos otorgaron acceso inmediato para todos los lactosueros. Colombia logró una protección de tres años para las subpartidas de mayor sensibilidad (lactosueros dulces).

## Impactos negativos para el sector

► En el corto y mediano plazo Colombia no va a poder exportar leches líquidas y ácidas a los Estados Unidos por la carencia de la certificación grado A requerida para ello PMO.

► El impacto de la competencia de la leche en polvo descremada en la oferta doméstica de mantequillas tendrá un efecto sobre las ganancias potenciales de la industria láctea nacional.

► Las importaciones de materias primas (lactosueros y leche en polvo) sustituyen parte de la oferta doméstica de leche fresca, generando presiones a la baja de los precios domésticos al productor.

## Impactos positivos para el sector

► Los principales intereses ofensivos en este sector lograron acordarse haciendo de este un sector claramente ganador.

► Si se analiza la composición de los contingentes de productos lácteos puede observarse que el valor comercial de este tonelaje es mucho mayor que el alcanzado por cualquier otro país de la zona. Los contingentes colombianos están concentrados en segmentos con mayor valor agregado y por ende mayor valor comercial tales como quesos, mantequillas y otras preparaciones lácteas, y no en leche líquida.

► Desde el punto de vista defensivo el país logró un arancel de partida adecuado (33%) y plazos simétricos acordes con las necesidades del sector (que oscilan entre los 11 y 15 años).

## Apoyo Gubernamental

► El Gobierno tiene un rol fundamental para mitigar el impacto que supone un incremento significativo en el flujo de importaciones de lactosueros, el cual incluye las siguientes tareas:

1) Implementar mejores controles para la importación de productos en fechas de vencimiento, contrabando técnico y subfacturación de productos lácteos.

2) Fortalecer las autoridades sanitarias responsables de la vigilancia y control de prácticas relacionadas con la incorporación de lactosueros en la fabricación de alimentos.

3) Rediseñar la normatividad relacionada con el etiquetado de estos productos.

► El Gobierno ya ha empezado a trabajar en el fortalecimiento sanitario en aras de aprovechar lo conseguido con el TLC. Se pretende elevar el estatus sanitario del país, aumentar la capacidad de defensa frente a los riesgos de importar productos frescos y procesados y fortalecer la capacidad del país de vender sanitariamente sus productos en otros mercados externos.

## Más allá del TLC: retos del sector lácteo colombiano

El mayor reto que enfrenta este sector es lograr la certificación internacional libre de aftosa para todo el territorio nacional dado que ésta es una de las principales limitaciones que enfrenta la industria nacional para incrementar su participación de mercado internacional.

Para exportar leches líquidas y yogures es indispensable cumplir previamente con estrictas normas técnicas y sanitarias. Aunque algunas empresas ya muestran adelantos en esta materia, todavía se requieren inversiones importantes.

Las estrategias para enfrentar la mayor competencia de Estados Unidos se deben orientar a tecnología, compra de equipos y adopción de mejores sistemas de control de calidad.

También es necesario lograr mayores economías de escala y focalizar la producción en los renglones en los que cada empresa es más competitiva. Debe haber mayor especialización y focalización: las regiones altas con un clima más fresco son aptas para productos como quesos maduros, mientras que las regiones de clima más cálido, como la Costa Caribe, se prestan más para otros procesos como la pulverización de leche.

Hay que aprovechar segmentos de mercado que están ganando importancia gracias a los cambios en los patrones de consumo como los productos funcionales que son los que, además de ofrecer un alto valor nutricional, mejoran una o varias funciones del organismo. Así mismo, el país tiene que seguir desarrollando nichos de mercado en productos de alto valor agregado, como quesos maduros y frescos, yogures y bebidas lácteas con frutas tropicales y avena.

Diversos análisis señalan que esta cadena tiene un potencial exportador muy importante, y que su crecimiento depende fundamentalmente del mejoramiento del estatus sanitario y del mejoramiento del sistema institucional correspondiente, en el corto plazo. Por lo demás, se reconoce que es indispensable mejorar la eficiencia y la productividad del hato ganadero nacional, para poder aprovechar significativamente las oportunidades que ofrece el mercado internacional a estos productos.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector de papel, imprentas y editoriales

Este sector abarca desde la fabricación de papel hasta la producción de imprentas y editoriales. Mientras que la industria del papel se encuentra concentrada en pocas empresas intensivas en capital, que hacen uso de economías de escala, la industria de imprentas y artes gráficas se caracteriza por contar con un gran número de Pymes (80%) no exportadoras.

La industria papelera está orientada a satisfacer necesidades de los sectores agropecuario e industrial a través de productos como papeles para empaques, cartones y cartulinas. Por su parte, en la industria de imprentas y artes gráficas se destacan artículos escolares y de oficina, revistas, publicaciones periódicas y libros.

Entre las fortalezas del sector de papel, imprentas y editoriales, se destacan la alta integración vertical, la alta diversificación de productos, los logros tecnológicos de los últimos años, la buena calidad de los productos y la competitividad de los mismos en el exterior. Adicionalmente, se beneficia de la existencia de la Ley del Libro y de programas especiales de importación como el Plan Vallejo y el uso de Zonas Francas. La Ley del Libro es un mecanismo que permite la producción de libros a un menor costo gracias a los beneficios tributarios y a las exenciones arancelarias que estipula para la importación de materias primas.

Entre las debilidades del sector se encuentran la escasez de personal calificado, la falta de financiación de mediano y largo plazo, el alto costo de la

reconversión industrial, el poco desarrollo de la reforestación en Colombia, la importación de algunas materias primas e insumos con elevados aranceles, el exceso de capacidad instalada, la dependencia del éxito de otras industrias (demanda derivada) y la inexistencia de zonas especializadas que permitan las alianzas estratégicas (*clusters*). En el caso concreto de imprentas y editoriales, uno de los obstáculos de esta actividad es el monopolio de la Imprenta Nacional, consagrado en la Ley 80 de 1993, según la cual, el Estado no puede contratar con privados.

La Encuesta Anual Manufacturera de 2004 (CIIU Rev.3) muestra que la producción del sector de papel, imprentas y editoriales totalizó \$7 billones de pesos, de los cuales casi \$5 billones de pesos correspondieron a la producción de papel y un poco más de \$2 billones de pesos a la producción de imprentas y editoriales. Esto representa el 7% del total de la producción industrial colombiana. Según el Dane, cerca de un 20% de la producción de papel y 30% de la producción de imprentas y editoriales se exporta.

La falta de oferta de algunos tipos de papeles y de algunos productos de la industria de imprentas y artes gráficas hace que Colombia compre en el exterior el 25% del papel y el 15% productos editoriales consumidos en el país, de acuerdo con el Dane. Estados Unidos es un proveedor importante de Colombia en estos productos.

Las exportaciones colombianas del sector de papel, imprentas y editoriales ascendieron a US\$530 millones en 2005, el 2.5% de las exportaciones totales de Colombia, de las cuales US\$360 millones correspondieron a la industria del papel y US\$170 millones a la de imprentas y editoriales.

**Estados Unidos: importaciones desde Colombia del sector**

Producto	US\$ Millones CIF					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Papel	21	21	16	24	23	34
Imprentas y editoriales	15	13	18	28	28	32
<b>Total sector</b>	<b>36</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>52</b>	<b>51</b>	<b>66</b>

Producto	Crecimiento % Anual					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Papel		-0.3	-25.2	55.2	-4.9	49.4
Imprentas y editoriales		-13.6	40.1	55.4	-1.0	15.5
<b>Total sector</b>		<b>-5.8</b>	<b>-0.3</b>	<b>55.3</b>	<b>-2.8</b>	<b>30.9</b>

Fuentes: Comtrade Database (UNSD) y cálculos Anif.

Colombia es el único país latinoamericano con balanza comercial positiva en el sector de imprentas y editoriales.

## Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

### Papel

Estados Unidos es el principal importador de papel, demandando aproximadamente el 14% de la demanda mundial por estos productos. De Colombia, el tercer origen latinoamericano más importante para Estados Unidos, el país del norte demandó tan sólo el 0.2%.

### Imprentas y editoriales

Es este sector Estados Unidos también está catalogado como el importador más importante. Sus compras externas alcanzaron casi los US\$5.000 millones, un 14% de lo que demandaron todos los países. Los productos de imprentas y editoriales provenientes de Colombia representaron el 0.7% de las importaciones de Estados Unidos y fueron los más apetecidos de Latinoamérica por parte de este país después de los mexicanos.

## Competitividad de los productos colombianos en Estados Unidos

### Consideraciones

El arancel consolidado de todos los productos colombianos agregados en los capítulos 48 y 49 (papel, imprentas y editoriales) es de cero.

En cuanto al acceso a Colombia los productos de la partida provenientes de Estados Unidos ingresan con cero arancel. En el resto de productos el acceso a Colombia tiene aranceles que van desde el 10% hasta el 20%.

## Puntos álgidos de la negociación<sup>1/</sup>

### ¿Qué se pedía?

**Acceso a Estados Unidos.** Los productos colombianos del sector ya tienen libre acceso a los Estados Unidos. El sector privado quería que esto quedara explícito en el tratado, y que además, las exportacio-

<sup>1/</sup> Fuentes: DNP y Andigraf.

nes colombianas tuvieran un tratamiento igual o superior al que reciben las de terceros países. Se pedía que se mantuviera el uso de mecanismos especiales como el Plan Vallejo y la Ley del Libro.

**Acceso a Colombia.** En términos generales se buscaba que todos los productos que no se producen en el país, así como los que ya se encuentran con cero arancel, como los bienes editoriales amparados por la Ley del Libro, fueran desgravados inmediatamente.

### Norma de origen

- Se deseaba como norma de origen el salto de partida arancelaria y de capítulo. Es decir, que si un producto entraba por una partida arancelaria y luego se transformaba implicando un cambio de partida, ese proceso debía conferir origen.

- Se quería que se pudiesen importar materias primas e insumos de terceros países.

- Se pedía que el tratado permitiera acumular origen entre los países firmantes del acuerdo.

**Compras públicas.** Se buscó la posibilidad de obtener trato nacional en los procesos de licitación para ofrecer servicios de imprenta al gobierno de Estados Unidos.

### ¿Qué se obtuvo?

**Acceso a Estados Unidos.** Todos los productos colombianos agrupados en los capítulos 48 y 49 continuarán entrando con cero arancel a los Estados Unidos. Se mantuvieron los mecanismos de Plan Vallejo y Ley del Libro.

### Acceso a Colombia

El 37% de estos productos tendrá desgravación inmediata (canasta A); 6% tendrá una desgravación lineal a cinco años (canasta B); 52% tendrá una desgravación no lineal también a cinco años (canasta B\*\*) y 5% se desgravará linealmente en diez años (canasta C).

Dentro de la canasta A quedaron comprendidos el 30% de los productos gráficos, en la canasta B\*\* quedaron el 42%, y el restante 28% quedó en la canasta C.

### Norma de origen

- Se permitió el salto de partida y de capítulo.
- Se podrán importar materias primas e insumos de terceros países.
- Acumulación de origen entre los países firmantes del acuerdo.

**Compras públicas.** Los resultados en este punto no fueron los deseados ya que los servicios de imprenta se hacen a través del Government Printing Office, entidad encargada de licitar las necesidades de la rama ejecutiva en el sector gráfico.

## Condiciones de acceso de países competidores de Colombia en Estados Unidos

Actualmente, a Estados Unidos entran sin arancel todos los productos del capítulo 48 y 49 de todos los países del mundo.

## Impactos positivos para el sector

- Los grandes ganadores fueron los empresarios pertenecientes a la industria gráfica, al reducir los costos de materias primas importadas (papel y cartón) debido a la rebaja del arancel de 15% a 0%.

- Adicionalmente, la negociación también desgravó otros productos como las tintas que son indispensables para la industria gráfica. El 51% de los insumos que utiliza la industria gráfica quedó en canasta A, el 12% en canasta B, el 15% en canasta B\* y el 22% restante en canasta C.

► Por su parte, en las partidas arancelarias que se refieren a maquinaria y equipo utilizada por la industria de imprentas y editoriales el 97% de ellas quedó en canasta A. Solamente el 3% se encuentra en canasta C, desgravación a 10 años.

► El resultado obtenido en la negociación respecto a la desgravación arancelaria de bienes de capital que no se producen en el país es un resultado muy benéfico, tanto para la industria papelera como para la industria de imprentas y editoriales, ya que se podrá adquirir la tecnología necesaria a un menor costo para lograr la reconversión industrial.

### Impactos negativos para el sector

► Protección negativa para algunos insumos, como algunas tintas indispensables para el sector gráfico con desgravación a siete años.

► Mayor competencia para algunas empresas dedicadas a la actividad papelera, forzándolas a adaptar su maquinaria hacia una producción más eficiente y más competitiva.

### Más allá del TLC: retos del sector de papel, imprentas y editoriales

#### Papel

La industria del papel en Colombia es intensiva en bienes de capital, requiriendo de inversiones cuantiosas. Si bien ha habido en los últimos años una reactivación de la inversión en bienes de capital, el elevado costo de éstos hace que no todas las empresas cuenten con tecnologías avanzadas.

A pesar de que Estados Unidos no es un proveedor importante de bienes de capital para la industria, gracias a que con el TLC dichos bienes ingresarán

libres de aranceles al país, el sector tendrá mayores incentivos para adquirirlos.

#### Imprentas y editoriales

Andigraf considera que se requerirá de una mayor asociación entre los diferentes actores de la cadena para que el suministro de insumos y materias primas necesarias para la producción sea ágil y oportuna. El gremio también hace énfasis en la necesidad de capacitar la mano de obra con el fin de que ésta asimile nuevos procesos productivos. Adicionalmente, es importante que las autoridades competentes generen medidas efectivas para combatir la piratería, la cual es especialmente dañina para el subsector de libros.

El subsector de libros es uno de los de mayor potencial exportador pero ha mostrado falta de actualización tecnológica, lo cual es nocivo para la creación de valor agregado, eficiencia y disminución de costos.

El subsector de publicomerciales, por su parte, cuenta con la ventaja de tener una capacidad instalada mayor a la demanda, con lo cual se podrá satisfacer la demanda por nuevos productos en el exterior. Una de las debilidades de este subsector es que la mayoría de las empresas son Pymes, con lo cual la inversión es muy limitada, especialmente en la adquisición de nuevas tecnologías.

El subsector de publicaciones periódicas tiene un gran potencial exportador. Sin embargo, dado que este tipo de publicaciones requiere de tiempos de entrega cortos y puntuales se necesitan implementar estrategias logísticas y de transporte que aseguren el arribo oportuno de la mercancía.

Cabe mencionar que el sector de imprentas y editoriales puede llegar a tener una limitante importante, al depender del sector papelero como principal proveedor de materias primas. Si éste no incrementa su producción, puede convertirse en un obstáculo para atender las necesidades de la industria de imprentas y editoriales en Colombia.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



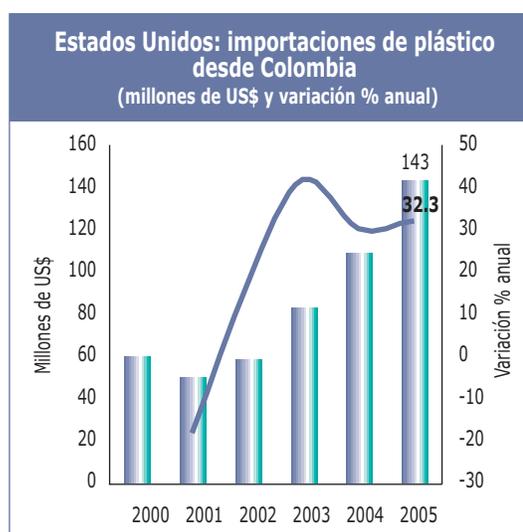
## Sector de plástico y sus manufacturas

El sector de plástico y sus manufacturas hace parte de la cadena productiva de petroquímica-plásticos. En Colombia, esta cadena no está integrada plenamente, por cuanto uno de sus eslabones depende de las importaciones. El país cuenta con capacidad para producir y refinar petróleo, el primer paso de la cadena. Sin embargo, no cuenta con una industria petroquímica básica lo suficientemente amplia para proveer las necesidades internas de segmentos más avanzados de la cadena, en los cuales sí tiene una oferta variada. La oferta de algunos de estos insumos intermedios es totalmente externa. El sector tiene una importante participación en la mayoría de las líneas de producción del final de la cadena con el fin de satisfacer tanto el mercado interno como el externo.

Estados Unidos es el primer importador de plástico en el mundo por cuenta de las compras externas que hace de productos tales como manufacturas de plástico (artículos de oficina y escolares, prendas de vestir), artículos para el transporte o envasado (tapones, tapas, cápsulas) y polímeros de etileno.

De Colombia, Estados Unidos demandó US\$143 millones en 2005, 32.3% más de lo que demandó en 2004, pero sólo el 0.5% del total de plásticos que importó Estados Unidos.

Hoy en día, Colombia puede exportar productos plásticos y sus manufacturas a Estados Unidos con



Fuente: US Department of Commerce y cálculos Anif.

cero arancel gracias al acuerdo de preferencias arancelarias del ATPDEA.

Muchas subpartidas que entran a Estados Unidos con cero arancel. En la actualidad, cerca de 150 países gozan del Sistema General de Preferencias (SGP) para el acceso de cerca de 5.000 productos, entre ellos los plásticos. Por tanto las preferencias arancelarias no representan ventajas reales. Los obstáculos para tener un acceso real al mercado provienen de limitaciones de otro tipo. Por ejemplo, hay productos en donde existe una protección natural. Este es el caso de las botellas, en donde al ser su volumen más elevado que su peso, su transporte se hace muy costoso. Por tanto, los costos de transporte (no las preferencias) son los que determinan la competitividad de este producto.

## Puntos álgidos de la negociación

Los empresarios del sector son conscientes que la negociación del TLC es apenas el inicio de un proceso en el cual tendrán que mejorar múltiples elementos de su cadena productiva. Por tanto, lo que se han dedicado a hacer desde el inicio de las negociaciones es a pensar y crear estrategias para convertir las oportunidades que traerá consigo el tratado en realidades.

### ¿Qué se pedía?

**Acceso a los Estados Unidos.** La principal preocupación de los empresarios era el tema de las reglas de origen. Dado el alto componente importado que tienen algunos productos, era necesario asegurarse que el sector fuera capaz de poder cumplir con dichas normas.

**Acceso a Colombia.** El sector quería el máximo plazo que se podía para desgravar las resinas petroquímicas que se produjeran en Colombia y la desgravación inmediata de las que no.

La posición negociadora del sector privado fue complicada, por los diferentes intereses frente a la política arancelaria de las resinas petroquímicas. Por una parte, los productores de algunas de ellas y algunos transformadores de plástico querían que la desgravación fuera a 10 años y por otro lado, algunos transformadores de plástico pedían la desgravación inmediata de materias primas esenciales para la industria como el polietileno de baja densidad, el polipropileno, el poliestireno y el PVC.

**Plan Vallejo.** El sector fue siempre un defensor de este mecanismo debido a que la participación asiática en el mundo es cada vez más grande y constituye una amenaza en términos de competitividad para el sector. El Plan Vallejo permite importar temporalmente al territorio aduanero colombiano, con exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos, materias primas e insumos, bienes de

capital, repuestos y bienes intermedios que se empleen en la producción de bienes de exportación o que se destinen a la prestación de servicios directamente vinculados a la producción o exportación de estos bienes.

### ¿Qué se obtuvo?

**Acceso a los Estados Unidos.** Se consolidaron las preferencias arancelarias contenidas en el ATPDEA.

Se logró tener unas reglas de origen más flexibles, las cuales permiten incorporar insumos de la región o de terceros países a productos beneficiarios de las preferencias, algo muy ventajoso para Colombia.

**Acceso a Colombia.** Los insumos y materias primas de origen estadounidense que no se producen en Colombia y que son de gran importancia para la industria transformadora del plástico en el país tendrán desgravación inmediata. Se acordó un desmote de aranceles a siete años para las importaciones que haga Colombia de Estados Unidos de resinas producidas en el país tales como el poliestireno, el polipropileno y el PVC. Las demás resinas petroquímicas quedaron en la canasta de desgravación a 10 años.

Por el lado de los productos plásticos transformados, aquellos que utilizan materias primas con desgravación inmediata, quedaron también libres de arancel. Los demás se desgravarán a 7 y a 10 años.

**Plan Vallejo.** Colombia preservó su discrecionalidad para continuar con la aplicación de instrumentos de promoción de las exportaciones para insumos y materias primas.

En general, el sector se encuentra bastante abierto al comercio internacional. Las ventajas arancelarias que ha logrado en otras negociaciones con diferentes bloques y países específicos podrán ser aprovechadas gracias a los logros en el tema de reglas de origen que se obtuvieron en la negociación del TLC.

## Impactos negativos para el sector

En términos generales, este sector no percibe impactos negativos específicos que podrían poner en riesgo a la producción nacional, ya que todo lo que se negoció estuvo acorde a las necesidades del sector. Adicionalmente, el acceso del sector de plástico a los Estados Unidos prácticamente no cambió, ya que el sector ya contaba con preferencias arancelarias en sus productos.

Sin embargo, es necesario hacer un análisis por producto y no a nivel de todo el sector para poder determinar cuales son realmente viables y competitivos ante la entrada en vigencia del TLC.

Por otro lado, es necesario aclarar que la creencia de que los productores pequeños se van a ver afectados con el TLC no es cierta: si bien las grandes empresas tienen recursos para poderse preparar mucho mejor, los pequeños empresarios tienen nichos de mercado en donde las empresas grandes no compiten, y no se espera que competidores estadounidenses consideren competir en estos nichos. Por cuestiones logísticas, a las grandes empresas les es muy costoso vender en lugares remotos de Colombia en cantidades muy pequeñas, mientras que para las empresas de menor escala ese es precisamente el éxito de su negocio.

## Impactos positivos para el sector

En los productos transformados de plástico mejorará la competitividad tanto en el mercado interno como en el externo, gracias al acceso de materias primas más baratas. A su vez, al permitir que los productos del final de la cadena puedan contener insumos de la región o de terceros países, mejorarán las condiciones de competitividad de la industria del plástico.

Vale la pena mencionar que dentro de las empresas manufactureras de la cadena petroquímica-plástico existe un gran número de Pymes, las cuales se verán altamente beneficiadas por provisiones específicas dentro del TLC.

## Más allá del TLC: retos de la cadena petroquímica-plástico colombiana

La competitividad que lleguen a lograr los productos colombianos en Estados Unidos depende de las condiciones en las cuales se va a llevar a cabo la actividad productiva. De acá se deriva la importancia que la Agenda Interna tiene para los empresarios del sector.

Como primera medida, la falta de integración de la cadena productiva petroquímica-plástico impide que el país pueda aprovechar en un 100% el tratado. Para ello, es necesario que Colombia cuente con el eslabón de la refinación de petroquímicos básicos. Para lograrlo, es esencial contar con mayor capacidad de refinación, y mayor flexibilidad en la misma. Para eso, es necesaria la adecuación de las refinerías existentes para suplir este hueco en la cadena. Todo dependerá de las políticas que tome el gobierno a este respecto.

Con la industria consolidada, el sector puede aprovechar las economías de integración resultantes. Adicionalmente, el gremio aspira a que los diferentes segmentos de la cadena puedan aglomerarse, y aprovechar las economías generadas al convertirse en un *cluster*. El gremio considera que algunos de los eslabones de la cadena podrían desplazarse hacia sitios cercanos a las plantas de refinación para lograr este objetivo. Lo óptimo sería poder lograr un zona franca en donde se encontrara toda la cadena productiva. Sin embargo, a los empresarios del sector les preocupa que la inestabilidad jurídica del país ponga en riesgo los beneficios de esta zona franca, haciéndolos reticentes a invertir en la misma.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico del sector de plásticos en el mundo es muy sofisticado, por lo que continuamente se desarrollan nuevos productos que compiten con los ya existentes. Es así como se hace imperativo tener personal especializado que esté preparado para el desarrollo continuo de nuevos productos.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector de textiles y confecciones

La cadena productiva de textiles y confecciones agrupa actividades que van desde la producción de la materia prima hasta la manufactura de productos semiacabados y acabados (algodón, fibras, textiles y confecciones). Los productos terminados que más se destacan son las prendas de vestir y los artículos para el hogar (ropa de cama y toallas). Cabe mencionar, que en esta cadena se encuentran productos textiles como las fibras técnicas utilizadas por otras industrias, la agricultura y la construcción (cintas transportadoras, filtros, textiles para empaques, alfombras y cuerdas, entre otros).

El contrabando, tanto abierto como técnico, es el problema que más afecta a la actividad en Colombia. El segundo tipo, en el cual la mercancía llega con papeles en regla pero con precios simulados, proviene principalmente de Panamá. Otro de los problemas del sector es que tiene que importar materias primas, especialmente fibras sintéticas, que no se producen en el país, y cuyo costo depende de los precios del petróleo.

Esta industria es objeto de sistemas especiales de exportación e importación y de incentivos como las zonas francas y el Plan Vallejo, entre otros. La cadena está integrada verticalmente, permitiendo importantes alianzas entre la industria nacional y marcas importantes de ropa a nivel internacional.

El sector es intensivo en mano de obra. Dado que Colombia tiene un costo laboral inferior al de

otros países latinoamericanos como Chile, Argentina, Brasil y Venezuela y al de países desarrollados como Corea, Italia, Alemania, Japón y Estados Unidos, éste es un factor importante de competitividad frente a ellos. Sin embargo, no frente a los costos laborales de China, país que, según estimativos de "The Economist", abastecerá el 50% de la demanda externa de textiles y confecciones para el año 2008.

Analizando en detalle el sector de textiles se encuentra que Colombia exporta principalmente aquellos textiles que no utiliza para su producción interna de confecciones como el corduroy y el poliéster. Por su parte, la mayor parte de los textiles importados son productos que Colombia no tiene, tales como denim, mezclas de poliéster y algodón. Las confecciones que más exporta Colombia son ropa interior, pantalones y camisetas de algodón, ropa de cocina y de cama; y las importaciones de confecciones que hace Colombia son básicamente de suéteres de punto, camisas de algodón y pantalones de fibras sintéticas para hombre y sacos y talegas para envasar.

### Consideraciones

- Gracias al ATPDEA, los productos textiles cuentan con acceso preferencial.
- Los textileros y confeccionistas se sienten tan fuertes como sus competidores. Los empresarios consideraban que recibir el mismo trato arancelario que Estados Unidos le otorgó a los países centroamericanos en el CAFTA, sería un buen resultado de la negociación.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía? <sup>1/</sup>

**Desgravación arancelaria.** La consolidación de las preferencias del ATPDEA y la inclusión de todos los productos la cadena que no estaban en el acuerdo anterior.

**Retroactividad arancelaria.** Desgravación arancelaria retroactiva al 1° de enero de 2007 implicando el reembolso de los aranceles pagados.

**Reconocimiento por parte de Estados Unidos de cuatro condiciones que se acordaron en el CAFTA.** 1) Flexibilidad en las normas de origen para productos como calcetines, pantys, vestidos de baño y brasieres. 2) Considerar como originarias de la región algunas telas que no se producen en la misma (Lista de "short supply"). 3) Acumulación de origen de doble vía con aquellos países con los cuales Estados Unidos ya firmó un TLC: México, Chile y Centroamérica. 4) Exportación de prendas de lana con hilados finos de terceros países.

**Reglas de origen.** En general, ampliar el aprovisionamiento de insumos mediante la acumulación de origen con otros países socios de Estados Unidos y Colombia. A los textileros específicamente, les interesaba que no se introdujeran flexibilidades a las normas de origen para textiles (del estilo de los *Tariff Preference Levels* que tienen algunos países centroamericanos) ya que les preocupaba que si Colombia recibía algunos de estos cupos exentos de normas de origen los confeccionistas tenderían más a importar los textiles que comprarlos en Colombia.

### ¿Qué se obtuvo? <sup>2/</sup>

**Desgravación arancelaria.** Consolidación de las preferencias arancelarias del APTDEA e inclusión de productos que antes no se encontraban desgravados como confecciones para el hogar. Liberalización inmediata recíproca para la totalidad de los capítulos arancelarios.

**Cooperación Aduanera.** Establecimiento de un mecanismo de cooperación entre las aduanas de los dos países, para combatir y prevenir el fraude de leyes, regulaciones y procedimientos que inciden en el comercio exterior de textiles y confecciones.

**Salvaguardia.** Se acordó una salvaguardia que aplicará cuando se compruebe perjuicio grave al sector durante el período de transición (5 años).

**Reglas de origen.** Se pactó lo que denominan "del hilado hacia adelante". Así, mientras que las fibras pueden venir de cualquier parte del mundo, el hilado/filamento y la tela deben ser originarios de las partes.

**Ropa usada.** No se permite la importación de ropa usada. Se mantiene el esquema de Licencia Previa que funciona en la actualidad en Colombia.

**Plan Vallejo.** Quedó aprobada en forma indefinida su utilización para exportar a Estados Unidos.

## Impactos negativos para el sector

► En general, los empresarios del sector no perciben que el TLC vaya a traer impactos negativos para la actividad.

► A nivel de producto, un impacto negativo podría ser para los exportadores de fajas, pantys y vestidos de baño, quienes solicitaron infructuosamente reglas de origen más flexibles.

► La retroactividad arancelaria, aunque todavía es un tema pendiente, puede ser negativa si no se acepta. El lapso de tiempo entre la finalización del ATPDEA y la entrada en vigencia del TLC puede causar la pérdida de competitividad, aún de forma temporal. Los costos estimados de no contar con estos

<sup>1/ y 2/</sup> Fuente: Ministerio de Comercio Industria y Turismo y ANDI.

beneficios son del orden de US\$60 millones por semestre.

## Impactos positivos para el sector

- La consolidación de las preferencias arancelarias del ATPDEA le permitirá a Colombia enfrentar en mejores condiciones a la competencia en Estados Unidos de los productos provenientes de China, India, México y Centroamérica.

- Adicionalmente, al quedar desgravado un espectro de productos mucho más amplio del que existía, se abre la posibilidad para que productos anteriormente excluidos, como las confecciones para el hogar, exploten su potencial exportador.

- El TLC, a diferencia del ATPDEA, abre la posibilidad de acordar la figura de la acumulación. Esta nueva medida permite incorporar como regionales, insumos de países no miembros del tratado. Esto es muy importante para el país ya que insumos que no se consiguen en la región como el nailon o el denim podrán gozar de preferencias arancelarias.

- Por otro lado, la mayor flexibilidad en las normas de origen de algunos productos como los brasieres traerá importantes oportunidades de crecimiento para las empresas dedicadas a esta actividad.

- La desgravación de materias primas de la cadena, como el algodón, permitirá una reducción en el precio, con lo cual aumentará la competitividad de los productos terminados y semiterminados. A su vez, la libre entrada del algodón colombiano a los Estados Unidos le permitirá a los algodoneros exportar algodón que no se produce en ese país como el de fibra media y larga.

- Por el lado de la inversión, el tratado, al brindar estabilidad de largo plazo en las condiciones de acceso, abre una puerta para que industriales de otros paí-

ses instalen sus plantas de producción en Colombia con el fin de exportar a los Estados Unidos.

## Más allá del TLC: retos del sector de textiles y confecciones

La difusión y utilización de nuevas tecnologías para la producción de textiles y confecciones hace cada vez más difícil la competencia a nivel mundial, haciendo imperativo que el sector se modernice. El ingreso sin aranceles de bienes de capital hará la obtención de nuevas tecnologías mucho más asequible. Sin embargo, la obtención de las mismas debe ir acompañada de su transferencia a los demás eslabones de la cadena para mejorar su posición competitiva, integrándolos por medio de alianzas que les permitan mejorar su posición tanto en el mercado estadounidense como en el mercado interno.

El sector debe pensar en hacer alianzas estratégicas con países que no cuenten con preferencias arancelarias en Estados Unidos, como los países del Mercosur, que exportan muy pocos productos de textiles y confecciones a los Estados Unidos, y están buscando una plataforma de exportación más cercana al mercado estadounidense.

Colombia debe encaminarse a la diferenciación de productos vía diseños novedosos y calidad de los materiales y acabados. Adicionalmente, debe invertir en los productos de importación estadounidenses más dinámicos, claro está, en aquellos que no provengan principalmente de China. En general, los productos potenciales en los cuales se debe invertir se encuentran en el capítulo 62 como ropa para bebé y ropa interior para hombre y mujer. Por otro lado, es indispensable que los empresarios colombianos adapten sus estrategias logísticas con el fin de minimizar los costos de transporte hacia los Estados Unidos. Esto es especialmente importante a la hora de evaluar la posición de los productos colombianos frente a los chinos.

# INFORME ESPECIAL

## SOBRE EL TLC

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto · 2006



## Sector de vidrio y sus manufacturas

El sector del vidrio y sus manufacturas es uno de los sectores con mayores vínculos con otras industrias, entre las cuales se destacan la de alimentos y bebidas, la automotriz y la farmacéutica. También juega un papel fundamental en la actividad de la construcción por cuenta del vidrio plano utilizado en las estructuras. Según Fedesarrollo, este sector hace parte de los doce sectores más competitivos de la industria colombiana.

Según el Dane, en 2004 la actividad industrial de fabricación de vidrio y sus productos generó cerca de \$800.000 millones de pesos, participando con el 0.8% del total de la producción industrial en Colombia.

La industria del vidrio exportó en promedio el 30% de su producción durante 2005. Éstas totalizaron cerca de US\$120 millones en 2005, el 0.9% de las exportaciones industriales y 0.6% de las exportaciones totales de Colombia. Los principales productos de exportación del sector son botellas, envases, vidrio de seguridad y objetos de vidrio para cocina, mesa y tocador, en su mayoría destinados a Estados Unidos, Venezuela, Perú y Ecuador. Por otra parte, cerca del 30% del consumo interno durante 2005 fue abastecido por importaciones.

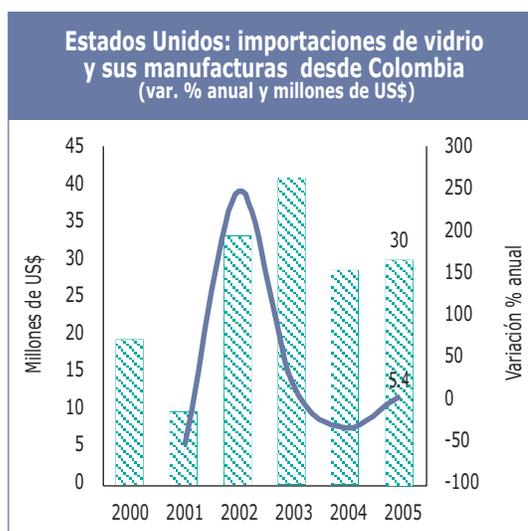
### Caracterización del comercio Colombia-Estados Unidos

Los productos de vidrio que importa Estados Unidos desde Colombia son principalmente vidrio de se-

guridad y botellas y envases. En vidrio de seguridad, Colombia es el tercer proveedor de América Latina para los Estados Unidos y el octavo del mundo. Estados Unidos le compró a Colombia US\$13 millones en 2005, es decir el 2% del total.

Colombia también es el tercer proveedor latinoamericano más importante de botellas y envases a Estados Unidos; a nivel mundial, Colombia es el décimo. En 2005, Estados Unidos importó desde Colombia un poco más de US\$8 millones, el 1% del total.

Gracias al ATPDEA en la actualidad algunos productos del sector del vidrio y sus manufacturas están entrando con cero arancel a los Estados Unidos. Al resto de productos se les aplica un arancel que por lo general no sobrepasa el 10%. Por cuenta de la entrada de los productos estadounidenses a Colombia, el arancel hoy en día se encuentra en 5%, 10%, 15% y 20%, dependiendo de la subpartida.



Fuentes: US Department of Commerce y cálculos Anif.

## Puntos álgidos de la negociación

### ¿Qué se pedía?<sup>2/</sup>

La Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol, abogó por temas relevantes para el sector, tales como:

Acceso real al mercado estadounidense para toda la industria de los materiales de la construcción y protección efectiva (desgravación progresiva) para las cadenas industriales sensibles.

Participación en igualdad de condiciones en concursos públicos dentro de los Estados Unidos y reserva de licitaciones menores a US\$175.000 para las Pymes en Colombia.

### ¿Qué se obtuvo?<sup>3/</sup>

A este sector se le aplicaron los criterios generales de la industria: desgravación inmediata para la entrada a Estados Unidos de todos los productos, desgravación inmediata para la entrada a Colombia de los productos que no se producen en el país y para aquellos con aranceles bajos y desgravaciones más prolongadas para productos estadounidenses que compiten con los productos colombianos.

En la mesa de procedimientos aduaneros, donde se garantiza la eficiencia de los trámites en puertos, se consiguió que todas las mercancías deberán ser procesadas en menos de 48 horas. Adicionalmente, en la mesa de obstáculos técnicos al comercio se llegó al acuerdo de impulsar la convergencia de normas técnicas y procedimientos de evaluación.

En desgravación inmediata (canasta A) quedaron 38 subpartidas, en desgravación a 5 años (canasta B) quedaron 7 subpartidas y en desgravación a 10 años (canasta C) quedaron el resto, es decir, 32 subpartidas.

Se obtuvo una reserva para la producción nacional Pyme hasta por los primeros US\$125.000. Por su parte, Colombia podrá participar en las compras públicas de Estados Unidos cuando éstas sean superiores a US\$100.000.

## Impactos positivos para el sector

► Este sector se considera como uno de los grandes ganadores del TLC gracias a las oportunidades que se le abrirán en los Estados Unidos.

► Tal y como sucede hoy en día con el ATPDEA, las artesanías de vidrio se podrán exportar a Estados Unidos sin regla de origen ni certificaciones.

► Los resultados obtenidos en procedimientos aduaneros y obstáculos técnicos generarán un impacto positivo sobre la reducción de costos para la estructura productiva.

► La desgravación inmediata de todos productos colombianos de vidrio a los Estados Unidos hará más competitivo al sector en ese país y abrirá las puertas a nuevos negocios.

► La desgravación inmediata o gradual de los productos estadounidenses que ingresarán a Colombia del sector de vidrio ahorrarán a los empresarios lo equivalente al arancel vigente (entre el 5% y el 20%), por lo cual aumentarán sus márgenes de ganancia.

## Más allá del TLC: retos del sector del vidrio y sus manufacturas

El vidrio plano en Colombia no es muy competitivo debido a su anticuado método de producción. La entrada en vigencia del TLC y la consecuente entrada de productos estadounidenses con cero arancel podría poner en apuros a este segmento industrial de no acudir rápido a la utilización de nuevas tecnologías que le permitan una producción más eficiente.

Por su parte, el vidrio procesado o transformado sí presenta ventajas gracias a su bajo precio. El reto para este segmento de la industria será ampliar la capacidad de producción y así poder atender adecuadamente la demanda. Para optimizar los costos de transporte es indispensable considerar la posibilidad de ubicarse más cerca de las costas, dado que el costo del transporte terrestre es muy elevado.

<sup>2</sup> y <sup>3/</sup>Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Camacol.