



El campo
es de todos

Minagricultura



Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018 - 2022

Aplicación de Instrumentos de Defensa Comercial

Andrés Valencia Pinzón

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

2019



El campo
es de todos

Minagricultura

DOCUMENTO DE POLÍTICA No. 4
Aplicación de instrumentos de defensa comercial

© Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019
Avenida Jiménez nro. 7a-17
PBX (+571)2543300
Bogotá D. C. Colombia



Contenido

ESTRATEGIA PARA LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	4
1. Propósito de la estrategia sectorial.....	4
2. Contexto	5
3. Principios de acción para la utilización de instrumentos de defensa comercial.....	7
4. Objetivos estratégicos.....	17
5. Acciones estratégicas para la aplicación de medidas de defensa comercial	18
6. Focalización	19
7. Institucionalidad.....	20
8. Metas.....	20
9. Principales hitos en la ejecución de la estrategia	20
10. Ajustes Normativos	20
11. Referencias bibliográficas	20

ESTRATEGIA PARA LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

1. Propósito de la estrategia sectorial

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) contempla en sus Lineamientos Estratégicos para la Transformación del Campo Colombiano 2018 - 2022, la aplicación eficiente y oportuna de medidas de defensa comercial cuando estas apliquen. Pese a haber avanzado en la apertura del comercio internacional, lo cual ha significado mayores exportaciones pero a su vez un incremento importante en las importaciones, hemos identificado una tardía respuesta institucional frente a posibles prácticas comerciales en el mercado internacional que afectan la producción nacional de alimentos, pues este sector se ha caracterizado por una incipiente utilización de las medidas de defensa previstas en los acuerdos, en beneficio de los productos agropecuarios sensibles en el comercio exterior¹. Lo anterior podría explicarse por su desconocimiento.

Actualmente el comercio exterior exige anticipar situaciones que puedan perjudicar la producción nacional y brindar respuestas oportunas ante prácticas comerciales desleales de los mercados internacionales. El MADR adelantará acciones concretas que permitan aplicar medidas de defensa comercial para productos agropecuarios, cuando sea objeto, o adelantar las labores propias del gobierno por canales diplomáticos oficiales con el ánimo de proteger sus sectores productivos.

Para poner en marcha una estrategia en este sentido, es indispensable fortalecer el conocimiento y la capacidad institucional del MADR y del sector privado, partiendo de la priorización de productos que por las condiciones propias de la actividad productiva o por su sensibilidad a cambios en las condiciones del mercado externo, tienen un impacto desfavorable en indicadores sociales, económicos y en la actividad productiva sectorial.

El propósito es identificar oportunamente la afectación o amenaza de afectación a la producción nacional y los intereses comerciales de productos agrícolas nacionales, para aplicar medidas de defensa comercial temporales con el objeto de proteger la producción de las importaciones. El MADR establecerá mecanismos eficaces para identificar y abordar de manera ordenada y concreta los sectores que requerirían este tipo de medidas. Lo anterior a partir del análisis de diferentes variables de mercado (interno y externo) y de indicadores que puedan prever amenazas o daños a

¹ El flujo comercial de bienes y servicios expone al sector productivo a prácticas desleales o irregulares, aplicadas por Gobiernos, o por productores y exportadores de países competidores. También puede ser afectado por competencia excesiva, sin que medie una práctica desleal.

la producción nacional, en concordancia con la normatividad nacional e internacional que rige su aplicación², y creará mecanismos eficientes para su utilización.

Estos mecanismos implican la definición y aplicación de un proceso sistemático y menos aleatorio para la priorización de productos y el establecimiento de criterios de monitoreo y análisis que conlleven a la demostración de una relación causal entre las importaciones y el daño a la rama de producción nacional.

Lo anterior conlleva:

- a) Fortalecer la capacidad de análisis en las instancias del sector público y en las cadenas productivas para mostrar anticipadamente, con la debida claridad y ajustados a las normas, la posibilidad de aplicar instrumentos de defensa comercial cuando sea objeto, o adelantar las labores propias del gobierno por canales diplomáticos oficiales con el ánimo de proteger sus sectores productivos.
- b) Definir criterios y variables estratégicas para hacer un efectivo monitoreo y seguimiento al comercio internacional de los productos priorizados y detectar de manera oportuna, prácticas distorsionantes del comercio, a fin de configurar un sistema de alertas tempranas que permita anticipar la aplicación de medidas de defensa comercial.
- c) Generar capacidad y conocimiento en las dependencias del MADR involucradas en el comercio exterior y en la producción, y en actores del sector privado que permita consensuar la necesidad de adelantar un proceso de análisis o evaluación para la aplicación de algún tipo de medida de defensa comercial.

2. Contexto

El Sistema Multilateral de Comercio, compuesto por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994), contiene las normas que rigen el comercio entre los Países Miembros. El objetivo principal del sistema se traduce en brindar soporte productores de bienes y servicios, exportadores e importadores, en sus actividades mediante el establecimiento de reglas con miras a eliminar obstáculos al comercio.

La política comercial de Colombia se ha encauzado bajo los principios del GATT y se ha construido respetando los compromisos de los Acuerdos de la OMC³.

² Su aplicación se hará de manera temporal bajo los parámetros previstos en los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales diseñados y acordados para acompañar y apoyar el libre comercio.

³ Como Miembro de la OMC desde abril de 1995, Colombia propende por un sistema que dé certeza a los operadores económicos y que mediante la liberación del comercio y la eliminación de las distorsiones ayude al crecimiento económico, a la generación de empleo, a una mayor equidad, y a lograr mayor participación en las cadenas de valor.



Si bien el sistema multilateral se constituye en un sistema de normas consagrado al comercio libre y sin distorsiones, no persigue la “liberalización” per se y por el contrario, fomenta la competencia leal. Por ello, los Acuerdos de la OMC negociados y adoptados en la Ronda Uruguay en 1994 sobre la base de los principios del GATT, conservaron el derecho de adoptar medidas de protección para corregir desequilibrios en la competencia ocasionados por prácticas desleales de comercio⁴, o incremento desmedido de las importaciones.

El crecimiento de las importaciones sectoriales llegó al 57% en los 10 últimos años, resultado que señala la dinámica que viene presentando el país en materia de compras externas principalmente de cereales, carne porcina, productos lácteos, aceite de palma. Ante este comportamiento que en gran medida son el resultado de la apertura comercial, es indispensable establecer los mecanismos necesarios para la aplicación de medidas de defensa comercial ante importaciones que amenacen la estabilidad de la producción nacional, del ingreso y del empleo en el sector agropecuario.

En este contexto, las medidas de defensa comercial revisten especial importancia para la protección de la producción nacional. Vale la pena mencionar las medidas impuestas por el Gobierno Nacional para el sector agropecuario en los últimos años, con el fin de señalar la necesidad de establecer una estrategia nacional eficiente en su aplicación, cuando el análisis de las circunstancias así lo amerite.

Colombia ha aplicado medidas de salvaguardia en la CAN para arroz (1999, 2002 y 2003) y para azúcar (2003), y en el marco del Acuerdo con Mercosur para aceites (2013 y 2015) y leche en polvo (2013). En 2013, se establecieron salvaguardias para Mercosur y la CAN para cebolla, leche, lactosuero, papa fresca, prefrita y congelada, fríjol, tomate, arveja, pera y queso fresco. Lo anterior permite apreciar que el instrumento más utilizado para el sector agropecuario nacional ha sido la salvaguardia.

Recientemente y una vez realizada la investigación correspondiente, el Gobierno Nacional estableció medidas antidumping a la importación de papa pre cocida y congelada que ingresaba a precios con márgenes de dumping, para importaciones provenientes de Bélgica, Holanda y Alemania. Con esta medida se busca restablecer las condiciones de competencia de mercado y corregir la distorsión causada al mercado nacional. Lo anterior marcó un hito en la aplicación de medidas para el sector, sentando un precedente sobre la viabilidad de hacer uso de los mecanismos.

⁴ Al considerar los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, la protección que brinda el arancel es cada vez menor y en algunos casos puede llegar a ser nula o irrelevante.



En el escenario descrito, la estrategia del Gobierno Nacional para dinamizar y ordenar la aplicación de instrumentos de defensa comercial a la producción agropecuaria, hace necesario identificar las prácticas comerciales que causan perjuicios a la industria nacional y qué tipo de medidas se pueden adoptar para compensar los efectos de dichas prácticas. Dentro de las prácticas “desleales” más frecuentes se encuentran las subvenciones a la exportación, el dumping de productos a precios inferiores a su precio de venta o costo de producción en el mercado de exportación y, las importaciones masivas en condiciones tales que causan o pueden causar daño a una rama de producción.

3. Principios de acción para la utilización de instrumentos de defensa comercial

✓ *Conceptos básicos para la aplicación de medidas de defensa comercial*

Los instrumentos de defensa comercial han sido multilateralmente diseñados y acordados para acompañar y apoyar el libre comercio, por tanto su correcta utilización es legítima⁵.

En el marco de la regulación de la OMC, se establecen tres tipos de medidas de defensa comercial: i) **las salvaguardias**, para aminorar los efectos adversos a la producción nacional causados por un aumento intempestivo de importaciones, ii) **los derechos antidumping**, para proteger la producción nacional de los efectos del dumping⁶, considerado como práctica desleal del comercio, y iii) **las medidas compensatorias**, para proteger la producción nacional del otorgamiento de subvenciones a las exportaciones⁷ consideradas también como una práctica desleal.

a) **Medidas de salvaguardia.** Son medidas temporales que se toman cuando se demuestra la existencia de daño grave o amenaza de daño grave causado por un aumento en las importaciones. La salvaguardia no se considera una práctica desleal o anticompetitiva.

El país importador puede aplicar salvaguardias para el producto del que se trate, mediante: i) la elevación del arancel Nación Más Favorecida (NMF) por encima del nivel consolidado en la OMC (techo), o restableciendo el arancel base pactado en un acuerdo comercial regional, o bilateral, ii) la imposición de restricciones cuantitativas (contingentes) a las importaciones del producto.

⁵ Los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales definen el marco de aplicación de los instrumentos de defensa comercial, y la normativa nacional especifica el propósito, los pasos y la instancia ante la cual se debe solicitar la investigación y posterior imposición de alguna de estas medidas.

⁶ Dumping: Consiste en la exportación de productos a un precio inferior a su valor normal, es decir, a un precio inferior a aquel al que se venden en el mercado interno o en los de terceros países, o al costo de producción.

⁷ Medida aplicada por un Gobierno o un organismo público, consistente en una contribución financiera que otorga un beneficio a las exportaciones de un sector productivo, que ocasiona perjuicio al país importador.



- b) **Derechos antidumping.** La aplicación de esta medida tiene como requisito la demostración de la existencia de un daño producido por una práctica de dumping a la producción nacional del país importador. Este tipo de acción sólo puede ser tomada si se comprueba que causa o amenaza causar un daño importante a la industria nacional que compite con importaciones⁸. El derecho antidumping es distinto al arancel que se aplica a la importación de bienes, y puede aplicarse sobre la unidad de importación (derecho específico) o sobre el valor de la mercancía (derecho ad-valorem). La imposición de estos derechos tiene una duración máxima de 5 años, prorrogables hasta por un período igual.
- c) **Medidas compensatorias.** Son derechos que aplica un país importador con el objeto de contrarrestar un subsidio directo o indirecto concedido por las autoridades del país exportador. Tienen como objetivo ajustar la ventaja artificial que tiene el bien subvencionado y equiparar su precio de importación al que tendría si no fuera subvencionado por el país exportador en su mercado de origen.

Al igual que se procede frente al dumping, la protección del país importador a sus productores nacionales se materializa con la imposición de un derecho compensatorio que es distinto del arancel NMF o el del acuerdo comercial y puede aplicarse sobre la unidad de importación (derecho específico) o sobre el valor de la mercancía (derecho ad-valorem).

✓ **Reglas y normatividad que rige la aplicación de instrumentos de defensa comercial**

- a) **Disposiciones sobre Salvaguardias.** Para la aplicación de las medidas de salvaguardia es necesario tener en cuenta las disposiciones establecidas en los acuerdos de la OMC sobre Salvaguardias y sobre Agricultura, Acuerdos de Libre Comercio Regionales (Comunidad Andina y Mercosur) y Bilaterales.

Cada uno de estos acuerdos contempla sus propias reglas y condiciones para invocar y aplicar las medidas, los productos sobre los que se pueden invocar y la duración de las mismas, la metodología para adelantar la investigación por parte de la autoridad competente, entre otros. En el Cuadro Anexo se resume los principales parámetros que se deben observar para determinar la pertinencia o no de invocar y aplicar una medida de salvaguardia a los productos agropecuarios.

⁸ La investigación acerca del dumping se inicia a través de un requerimiento de las empresas afectadas (presentación de la denuncia, perjuicios causados, medidas antidumping definitivas, compromisos de precios para eliminar el perjuicio del dumping).



	Legislación	Productos Cubiertos	Condiciones para invocar y aplicar la medida de Salvaguardia	Duración de la medida	Observaciones
OMC - Salv. General	Acuerdo sobre Salvaguardias del Acuerdo Marrakech. 1994 Ley 170 de 1994	Ambito Agrícola OMC: capítulos 1 a 24 (menos Pesca); maní, sorbitol, aceites esenciales, materias albuminoideas, aprestos, ácidos grasos industriales, pieles y cueros, seda, pelo y lana fina, algodón, lino y cáñamo en bruto.	<p>Cuando las importaciones del producto o grupo de productos aumentan en cantidades y condiciones tales, de calidad y precio, que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores (directamente sustituibles entre sí).</p> <p>Daño grave: menoscabo general (deterioro general) significativo de las condiciones de una determinada rama de producción doméstica del país importador.</p> <p>Amenaza de daño grave: Clara inminencia de un daño grave, basada en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.</p> <p>Producto similar: Idéntico, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o cuando no exista ese producto, otro producto que aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas al producto considerado.</p>	<p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirigida a prevenir o reparar daño grave y facilitar reajuste de la rama productiva. - Es una medida temporal - No discriminatoria - Arancelaria o cuantitativa - Compensación: para garantizar que nivel de concesiones no se vea afectado, los países involucrados pueden acordar una compensación - Programas de ajuste <p>Si es cuantitativa, la medida (contingente) no puede reducir el volumen de importaciones por debajo del promedio de los últimos tres años.</p> <p>Duración:</p> <p>4 años máximo, prorrogable hasta un período total de 8 años, previa demostración de que prevalecen condiciones y se está adelantando ajuste. Si se aplica por más de un año, se debe contemplar liberación progresiva de la medida a intervalos regulares durante el período respectivo.</p> <p>Período de inhibición. Para imponer una nueva medida al mismo producto, se debe esperar un tiempo igual al período de aplicación de la medida inicial.</p>	<p>La aplicación de medidas de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales "desleales".</p> <p>Salvaguardia provisional: En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, podrán imponerse medidas provisionales en virtud de una determinación preliminar que constate mediante pruebas que hay un daño inminente si no se aplica la medida. Duración: 200 días</p> <p>Trato especial y diferenciado para países en desarrollo (PED):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cláusula de minimis: No se aplicarán medidas de salvaguardia a las importaciones de PED cuando el volumen de importaciones procedentes de un PED no exceda del 3%, de las importaciones totales del producto en cuestión, siempre que en conjunto no representen más del 9%. - Duración total de medidas hasta 10 años. - Período mínimo de inhibición: igual a la mitad de la duración de la medida anterior, siempre que este período sea como mínimo de dos años.
OMC - Salv. Especial Agrícola	Acuerdo sobre la Agricultura. Artículo 5 Ley 170 de 1994	<p>Productos identificados con Salvaguardia Especial (SGE) incluidos en Lista de Concesiones de cada país:</p> <p>Colombia identificó 57 partidas: carnes (bovino, porcino, aves y despojos); leche, lactosuero, mantequilla y quesos; frijoles, cereales (trigo, cebada, maíz, arroz, sorgo, malta, almidón y féculas, pellets y harina trigo); soya, maní, semillas (lino, colza, girasol, otros); manteca y aceites; azúcares y melazas; jugos de fruta; harinas y tortas de residuos de extracción de aceites); dextrina y almidones y, algodón sin cardar ni peinar.</p>	<p>Para la aplicación de la salvaguardia se establecen dos criterios optativos (volumen o precio):</p> <p>1. Cuando el volumen de importaciones en un año excede el nivel de activación (estimadas según metodología definida en párrafo 4).</p> <p>El nivel de activación de la salvaguardia se calcula teniendo en cuenta las oportunidades de acceso al mercado, definidas como porcentaje de importación con relación al correspondiente consumo interno durante los tres años anteriores sobre los que se disponga de datos, así:</p> <p>a) si oportunidades de acceso son iguales o inferiores al 10%, el nivel de activación será igual al 125%</p> <p>b) si oportunidades de acceso son > al 10% pero inferiores o iguales al 30%, nivel de activación será igual al 110%</p> <p>c) si oportunidades de acceso son > al 30%, nivel de activación será igual al 105%</p> <p>2. Cuando el precio al que la importación ingrese al país, sobre la base del precio de importación CIF, es inferior a un precio de activación igual al precio de referencia medio del respectivo medio en el período 1986-1988.</p>	<p>La salvaguardia se puede aplicar por un año.</p> <p>En el marco de los compromisos de transparencia, se debe notificar según plazos establecidos en el acuerdo y se debe dar posibilidad de celebrar consultas con los miembros interesados.</p>	<p>Cuando se trate de productos perecederos se podrán utilizar períodos de referencia más cortos, para calcular tanto los volúmenes como los precios de base.</p>
CAN	Capítulo IX -Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.	Productos en general (algunas excepciones a países de menor desarrollo (Bolivia y Ecuador)	<p>Cuando se presenten importaciones de productos de la subregión, en cantidades o en condiciones tales que perturben la producción nacional en un país miembro, éste puede solicitar la aplicación de medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, las cuales están sujetas a posterior pronunciamiento de la Secretaría General de la CAN. Se debe implementar Plan de Reajuste.</p> <p>En un plazo no mayor de 60 días, se debe comunicar las medidas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación. La Secretaría General, dispone de 60 días para verificar la perturbación y el origen de las importaciones y emitir concepto (suspender, modificar o autorizar) las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.</p>	<p>2 años, se puede prorrogar si se demuestra que su aplicación sigue siendo necesaria para prevenir o remediar daño grave y que hay pruebas de que la rama de producción está cumpliendo con el plan de reajuste</p>	



	Legislación	Productos Cubiertos	Condiciones para invocar y aplicar la medida de Salvaguardia	Duración de la medida	Observaciones
MERCOSUR	Acuerdo Mercosur. Artículo 19. Anexo V. Las Partes Contratantes adoptan el Régimen de Salvaguardias Decreto 141 de 2005. TÍTULO VIII. Decreto 1820 de 26 de mayo de 2010	Productos que se beneficien del programa de liberación comercial. Los únicos productos que no se beneficien del programa de liberación y por tanto no pueden ser objeto de aplicación de salvaguardias son: azúcar, etanol, fructosas, jarabe de fructosa, melazas de caña, confitería y productos de chocolate que contengan azúcar.	Con el propósito de evitar que las importaciones en términos absolutos o en relación a la producción doméstica, y en condiciones tales que constituyan causa de daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de producción de que se trate, se permite la adopción de medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o facilitar el reajuste de la rama. Para aplicar la medida debe realizarse una investigación. En circunstancias críticas, en las que cualquiera demora puede entrañar un perjuicio difícilmente reparable, se puede solicitar la aplicación de una medida provisional hasta por 180 días. Las medidas de salvaguardia se pueden aplicar durante el período de desgravación del producto de que se trate más un período adicional de 4 años después de concluida dicha desgravación (2018 a 2021). La decisión sobre la continuidad del mecanismo se tomará una vez se haya concluido este plazo.	Duración máxima de dos años. En este período se debe tener en cuenta el tiempo de aplicación de alguna medida provisional. La medida puede ser prorrogada por una sola vez y por un plazo máximo de 1 año. La medida puede consistir en suspensión del incremento del margen de preferencia establecido en el Acuerdo ó disminución total o parcial del margen de preferencia vigente. El acuerdo establece un período de inhibición (no aplicación de una nueva medida sobre el mismo producto) de un año.	Las Partes conservan el derecho de aplicar el mecanismo de salvaguardias de la OMC
ESTADOS UNIDOS Salvaguardia Especial Agrícola:	TLC Estdos Unidos - Colombia Decreto 730 de 2012, (Sección E: Medidas de Salvaguardia Agrícola) Decreto 573 de 2012 (procedimiento para la aplicación de medidas de Salvaguardia Especial Agrícola - SEA) compilado en el decreto único reglamentario 1074 de 2015	Carne de Res de Calidad Estándar (140% del contingente); Aves que han terminado su ciclo productivo "Spent fowl (chickens)" (130% del contingente) Cuartos traseros de pollo (130% del contingente); Frijol seco (130% del contingente) Aarroz (120% del contingente)	Cuando las importaciones superen el nivel de activación establecido en el Acuerdo (% por producto), se puede activar el mecanismo de salvaguardia, aplicando un derecho adicional de importación de manera automática, que se calcula de acuerdo a lo estableciendo en el Anexo al Artículo 2.18 del Acuerdo. Para la aplicación de la medida se deberá tener en cuenta que el total de derechos arancelarios incluyendo la medida de salvaguardia, no exceda el menor del arancel NMF aplicado al momento de aplicar la medida, ó, el arancel tasa base acordado en el cronograma de desgravación de las mercancías. No se podrá aplicar una salvaguardia si la medida aumenta el arancel intra-cuota de las mercancías sujetas a un contingente arancelario.	Una medida de salvaguardia agrícola solo se puede aplicar hasta el final del año calendario en el cual se impone la medida.	No se podrá aplicar o mantener la SEA y al mismo tiempo aplicar o mantener respecto a la misma mercancía (1) una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.
ESTADOS UNIDOS Salvaguardia Bilateral	TLC Estdos Unidos - Colombia -Sección B del Capítulo Cuarto del Decreto 730 de 2012, Aplicación en el período de transición (10 años) - Artículo 13. Decreto 1820 de 26 de mayo de 2010, compilado decreto unico reglamentario 1074 de 2015	Mercancías no agrícolas, incluida la pesca. No son permitidas las salvaguardias en forma de cuotas arancelarias o de restricciones cuantitativas.	Una Parte podrá aplicar una medida de salvaguardia sólo durante el período de transición (período de desgravación), si como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero en virtud de este Acuerdo, una mercancía originaria se importa en el territorio de la Parte, en cantidades que han aumentado en tal monto en términos absolutos o en relación a la producción nacional y en condiciones tales que constituyan una causa sustancial de daño grave, o una amenaza del mismo, a la rama de producción nacional que produzca una mercancía similar o directamente competidora. No se permite aplicar una medida de salvaguardia más de una vez con respecto a la misma mercancía.	La aplicación de la medida no puede exceder de dos años; Puede prorrogarse por dos años adicionales, si la autoridad competente determina que la medida sigue siendo necesaria para evitar o remediar un daño grave y facilitar el ajuste y que existe evidencia que la rama de producción nacional se está ajustando.	Cada parte conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con el Artículo XIX del GATT 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardia. Ninguna Parte aplicará, con respecto a la misma mercancía, y durante el mismo período: (a) una medida de salvaguardia; y (b) una medida bajo el Artículo XIX del GATT 1994 y el Acuerdo de Salvaguardias.



	Legislación	Productos Cubiertos	Condiciones para invocar y aplicar la medida de Salvaguardia	Duración de la medida	Observaciones
UNION EUROPEA Salvaguardia Especial Agrícola	Acuerdo Comercial entre la Colombia, Perú, Ecuador y la UE. Capítulo I, Sección 4, Artículo 29 Decreto 573 de 2012 (procedimiento para la aplicación de medidas de Salvaguardia Especial Agrícola - SEA) compilado en el decreto único reglamentario 1074 de 2015	Leche en Polvo 1 (120% del contingente); leche en polvo 2 (120% del contingente); lactosueros (120% del contingente) queso semi maduro y maduro (120% del contingente); preparaciones lácteas para la alimentación infantil (120% del contingente)	Cuando las importaciones superen el nivel de activación establecido en el Acuerdo (% por producto), se puede utilizar el mecanismo, aplicando un derecho adicional de importación de manera automática. Se pueden aplicar solamente durante el periodo de transición (periodo de desgravación) del respectivo producto Para la aplicación de la medida se deberá tener en cuenta que el total de derechos arancelarios incluyendo la medida de salvaguardia, no exceda el menor del arancel NMF aplicado al momento de aplicar la medida, ó, el arancel tasa base acordado en el cronograma de desgravación de las mercancías. No se podrá aplicar una salvaguardia si la medida aumenta el arancel intra-cuota de las mercancías sujetas a un contingente arancelario.	Una medida de salvaguardia agrícola solo se puede aplicar hasta el final del año calendario en el cual se impone la medida.	No se podrá aplicar o mantener la SEA y al mismo tiempo aplicar o mantener respecto a la misma mercancía (1) una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.
UNION EUROPEA Salvaguardia Bilateral	Capítulo tercero del Decreto 2247 de 5 de noviembre de 2014. Decreto 1820 de 26 de mayo de 2010 compilado en el decreto único reglamentario 1074 de 2015	Productos sujetos a cronograma de desgravación	Se podrá aplicar una medida de salvaguardia sólo durante el período de transición (período de desgravación), si como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero en virtud de este Acuerdo, una mercancía originaria se importa en el territorio de la Parte, en cantidades que han aumentado en tal monto en términos absolutos o en relación a la producción nacional y en condiciones tales que constituyan una causa sustancial de daño grave, o una amenaza del mismo, a la rama de producción nacional que produzca una mercancía similar o directamente competidora. No se permite aplicar una medida de salvaguardia más de una vez con respecto a la misma mercancía.	La aplicación de la medida no puede exceder de dos años; Puede prorrogarse por dos años adicionales, si la autoridad competente determina que la medida sigue siendo necesaria para evitar o remediar un daño grave y facilitar el ajuste y que existe evidencia que la rama de producción nacional se está ajustando. En circunstancias críticas en las que una demora pueda ocasionar un perjuicio difícilmente reparable, se puede aplicar una medida provisional. La medida no puede exceder de 200 días.	
CANADA Salvaguardia Especial Agrícola	Decreto 185 de 30 de enero de 2012 (Sección D- Salvaguardia Agrícola), Decreto 573 de 2012 (procedimiento para la aplicación de medidas de Salvaguardia Especial Agrícola - SEA) compilado en el decreto único reglamentario 1074 de 2015.	Carne de Bovino "cortes finos" (150% del contingente); Carne de Bovino "cortes industriales" (120% del contingente); Carne de Bovino "despojos y vísceras" (120% del contingente); frijol (120% del contingente)	Este mecanismo se traduce en un derecho adicional de importación que se activa una vez las importaciones superen el nivel establecido en el Acuerdo (disparador) y se aplica durante el período de transición del programa de desgravación. Aplicación automática y tendrá la forma de un arancel de importación. Para la aplicación de la medida se deberá tener en cuenta que el total de derechos arancelarios incluyendo la medida de salvaguardia, no exceda el menor del arancel NMF aplicado al momento de aplicar la medida, ó, el arancel tasa base acordado en el cronograma de desgravación de las mercancías. No se podrá aplicar una salvaguardia si la medida aumenta el arancel intra-cuota de las mercancías sujetas a un contingente arancelario.	Una medida de salvaguardia agrícola solo se puede aplicar hasta el final del año calendario en el cual se impone la medida.	Cada parte conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con el Artículo XIX del GATT 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardia. No se puede aplicar, con respecto a la misma mercancía, y durante el mismo período: (a) una medida de salvaguardia; y (b) una medida bajo el Artículo XIX del GATT 1994 y el Acuerdo de Salvaguardias.

En Colombia estas medidas se toman en forma de un incremento arancelario o la suspensión de la reducción arancelaria establecida en el respectivo acuerdo comercial, salvo que se disponga de algún otro mecanismo de imposición de la medida. Adicionalmente, Colombia ha reglamentado las disposiciones de algunas salvaguardias para una mejor comprensión y aplicación de las mismas, descritas a continuación:

Decreto 152 de 1998. Establece el procedimiento y los criterios para la adopción de medidas de salvaguardia general, salvaguardia de transición para productos comprendidos en el acuerdo sobre textiles y el vestido y, salvaguardia especial para productos agropecuarios⁹.

Decreto 1407 de 1999. Establece un procedimiento especial para aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de productos independientemente de su origen¹⁰.

En el evento en que el país exportador sea miembro de la OMC, el procedimiento referido en el decreto solamente se aplicará cuando el incremento arancelario solicitado no supere el arancel consolidado por Colombia (techo). Conforme al decreto la solicitud debe ser presentada por el 25 % de la rama de la producción nacional, no obstante, para que se inicie el trámite correspondiente ese porcentaje debe ser del 50 %.

Decreto 1820 de 2010, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 del Sector Comercio, Industria y Turismo. El Capítulo 4. Sección 1 establece el procedimiento para la aplicación de las salvaguardias bilaterales en cada uno de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia¹¹. El procedimiento establecido no es aplicable en materia de las disposiciones sobre Salvaguardias Especiales Agrícolas en los acuerdos de los que Colombia es parte.

El decreto 1820 de 2010 establece que una salvaguardia bilateral se aplica cuando las importaciones de una mercancía originaria de un Estado parte del acuerdo aumenten en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, como resultado de la reducción o eliminación de un arancel aduanero en virtud del acuerdo comercial, y las importaciones que se realicen deben ser en condiciones tales que constituyan una causa sustancial

⁹ Se podrá aplicar una medida de salvaguardia si se ha determinado que las importaciones de cierto producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

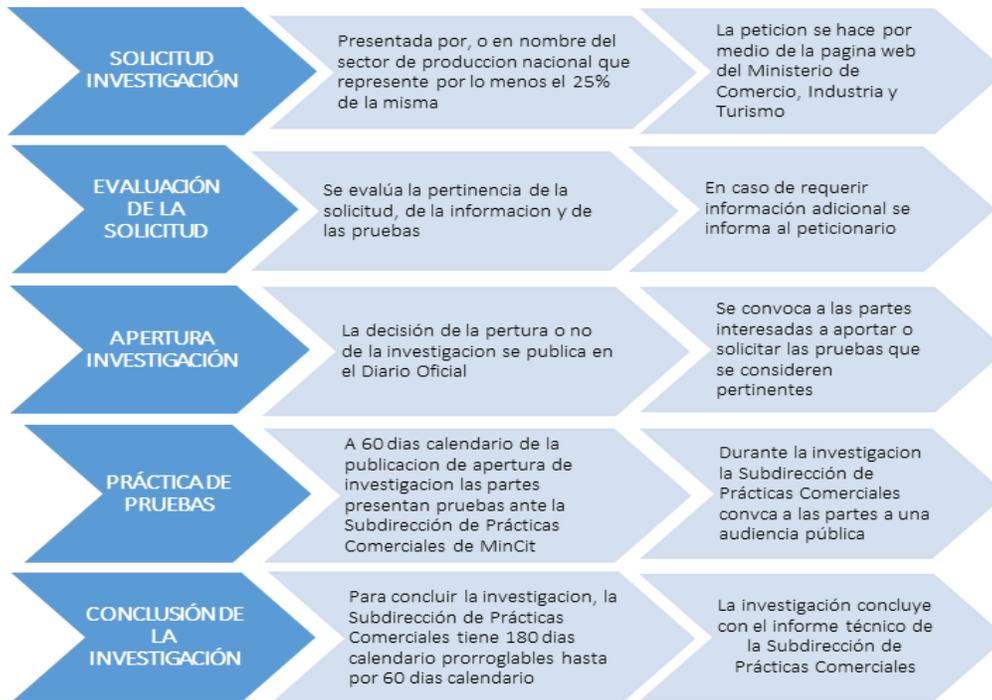
¹⁰ Sin embargo, más que ser una norma para la aplicación de medidas de salvaguardia, se refiere a la posibilidad de incrementar el arancel NMF hasta el consolidado en la OMC.

¹¹ Estas disposiciones no se aplican respecto a una misma mercancía originaria de la otra parte y durante un mismo período, de forma supletoria con otras normas nacionales en materia de salvaguardias.



de daño grave o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional que produzca mercancías similares o directamente competidoras.

Procedimiento para la aplicación de las salvaguardias bilaterales



FUENTE: Decreto 1820 del 26 de mayo de 2010 Título II, compilado por el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Decreto 573 de 2012 (procedimiento para la aplicación de medidas de Salvaguardia Especial Agrícola (SEA)). Establece el procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia Especial Agrícola convenidas en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Esta reglamentación se establece dado que el mecanismo de la SEA se caracteriza por ser de activación automática cuando se comprueben las condiciones objetivas de precio o volumen (“Disparadores o niveles de activación”), siendo necesario establecer un marco normativo con un procedimiento de aplicación transparente y de aplicación transversal (a todos los acuerdos en los que se adopta la SEA).

b) **Aplicación de Medidas Antidumping.** El GATT autoriza a los países a adoptar medidas contra el dumping. El Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de la OMC desarrolla la



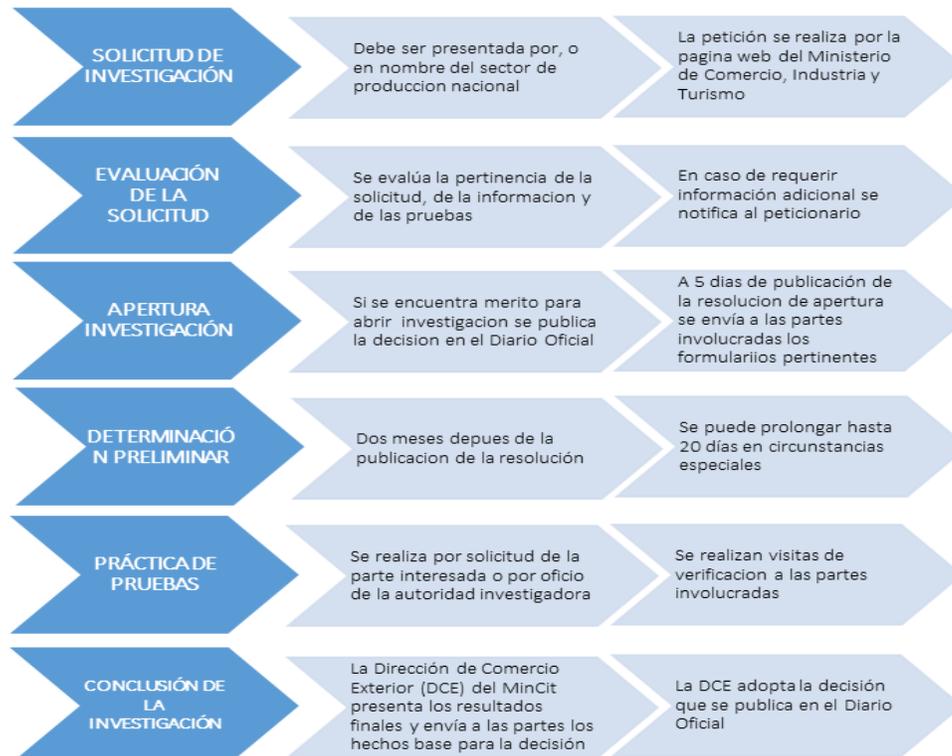
forma en que los gobiernos deben establecer sus disciplinas para la aplicación de medidas antidumping¹².

El Acuerdo desarrolla los siguientes aspectos: Determinación de la existencia de dumping, determinación de la existencia de daño, definición de rama de producción nacional, iniciación y procedimiento de la investigación, pruebas, medidas provisionales, compromisos relativos a los precios, establecimiento y percepción de derechos antidumping, retroactividad, duración y examen de los derechos antidumping y de los compromisos relativos a los precios, aviso público y explicación de las determinaciones, revisión judicial, medidas antidumping a favor de un tercer país, países en desarrollo Miembros, consultas y solución de diferencias.

El Acuerdo contiene también el proceso que deben observar los países para adelantar las investigaciones conducentes a determinar si existe una práctica de dumping.

El Decreto 1750 del 1 de septiembre de 2015 capítulo IV explica el proceso de investigación que se sigue en Colombia para la determinación de la existencia de Dumping y el correspondiente cálculo del derecho antidumping para corregirlo.

Procedimiento para la aplicación de medidas antidumping



FUENTE: Decreto 1750 de 2015

¹² El Acuerdo Antidumping establece que “sólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas y realizadas de conformidad con las disposiciones del Acuerdo”.



La Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCit) estima los derechos antidumping que se cobra a la importación que ingresa con dumping. El derecho antidumping se calcula en un nivel igual o inferior al margen de dumping, y se expresa en porcentaje *ad valorem* o de acuerdo a un precio base¹³.

Se pueden tomar *medidas provisionales* durante 4 meses mientras se concluye la investigación y se determina si da lugar a la aplicación de *medidas definitivas* que tendrán un máximo de 5 años. Pueden ser retiradas ante de éste plazo si se comprueba que la práctica se ha suspendido, y por tanto se ha eliminado el daño.

c) **Disposiciones sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.** La definición de subvención del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC)¹⁴ incluye tres elementos que deben confluir para que exista subvención:

- una contribución financiera,
- de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro,
- que otorgue un beneficio.

El Acuerdo SCM estableció tres tipos de subvenciones: prohibidas, recurribles y no recurribles¹⁵. Las **subvenciones prohibidas** son aquellas supeditadas de "*jure o de facto*" a las exportaciones, o al empleo de productos o insumos nacionales con preferencia a los importados. Pueden ser objeto de procedimientos de solución de diferencias y si en éstos se concluye que la subvención está realmente prohibida, la subvención debe retirarse inmediatamente.

Las **subvenciones recurribles** son aquellas supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones ("subvenciones al contenido local"). El Acuerdo SMC establece que ningún Miembro deberá causar mediante el empleo de subvenciones, "efectos desfavorables" para los intereses de otros Miembros de la OMC, es decir, no podrá causar:

- Daño a la rama de producción nacional de otro Miembro.

¹³ Este cálculo se realiza teniendo en cuenta el precio del producto importado en el mercado nacional frente al precio del producto nacional, los precios a los cuales se vende el producto en el mercado nacional y el efecto de las medidas en el mercado nacional.

¹⁴ El Acuerdo SCM es aplicable a los productos agropecuarios y a los productos industriales. Reglamenta y complementa las disposiciones de los Artículos VI (Derechos Antidumping y Derechos Compensatorios), XVI (Subvenciones) y XXIII (Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas) del GATT. El Acuerdo sobre la Agricultura contiene normas específicas que rigen el uso de subvenciones a los productos agropecuarios.

¹⁵ Esta categoría estuvo vigente hasta el año 2000.

- Anulación o menoscabo (eliminación o disminución) de las ventajas derivadas de las concesiones de los Acuerdos de la OMC.
- Perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.

Concepto clave en este Acuerdo, es el relativo a la “*especificidad*” de la subvención, entendida como la otorgada directamente a una empresa o rama de la producción. Únicamente las subvenciones específicas están sujetas a las disciplinas establecidas en el Acuerdo SMC¹⁶.

Para identificar una subvención y aplicar la medida compensatoria, el país afectado debe realizar una investigación que le permita concluir que las condiciones para su aplicación responden a los criterios del Acuerdo SMC.

La diferencia entre los dos tipos de subsidios mencionados radica en que para efectos de las subvenciones prohibidas, la autoridad investigadora del país importador, a partir de una acción unilateral iniciada por la respectiva rama de producción nacional, únicamente deberá demostrar la existencia del tipo de contribución, *de jure o de facto*, sin ser necesario que se demuestren los efectos adversos, en los términos arriba descritos.

Es decir si las subvenciones son recurribles, el país afectado deberá demostrar la existencia del subsidio, sea de jure o de facto, su especificidad, y los efectos adversos sufridos, sean en forma de daño, perjuicio grave o en la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros, directa o indirectamente, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (“GATT”).

Los criterios principales exigen que un País Miembro de la OMC no imponga una medida compensatoria, a menos que determine la existencia de: i) importaciones subvencionadas, ii) daño o amenaza de daño a una rama de producción nacional, y iii) una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño.

El nivel del derecho compensatorio deberá limitarse a lo necesario para neutralizar la subvención.

✓ **Subvenciones para productos agropecuarios**

Como se mencionó, el Acuerdo SCM es aplicable a los productos agropecuarios y a los industriales. No obstante, cuando las subvenciones de que se trate están en conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura, no se aplicará el Acuerdo SCM.

¹⁶ El artículo 2 del Acuerdo establece los principios que se deben configurar para determinar si la subvención otorgada es específica para una empresa o rama de producción.

El artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura establece que durante el período de aplicación que en él se especifica (hasta el 1° de enero de 2004) se aplicarán normas especiales para las subvenciones a los productos agropecuarios.

En consecuencia:

- a) El Acuerdo SMC no prohíbe las subvenciones a la exportación que estén en plena conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura. Sin embargo, como resultado de las decisiones de la X Conferencia Ministerial de Nairobi 2015, éstas fueron prohibidas para los productos agrícolas.
- b) Las medidas de ayuda interna compatibles con el Acuerdo sobre la Agricultura no pueden ser sometidas al procedimiento de solución de diferencias de la OMC, si bien también pueden ser objeto de derechos compensatorios unilaterales previa demostración de la existencia de daño y de relación causal.
- c) Finalmente, medidas de ayuda interna correspondientes al "compartimento verde" del Acuerdo sobre la Agricultura no pueden ser objeto de medidas compensatorias unilaterales, ni se pueden someter a procedimientos de solución de diferencias.

El resultado más visible e importante para Colombia, como país exportador de productos agrícolas fue la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas (Nairobi 2015)¹⁷. Se acordó la eliminación inmediata de los subsidios a la exportación para los países desarrollados, permitiendo que unos países mantengan algunos programas por un periodo más amplio, hasta el 2020: Suiza (productos procesados), Canadá (productos lácteos) y Noruega (carne porcina). Para los países en desarrollo, el compromiso de eliminación se estableció para finales de 2018 y un plazo hasta 2020 para los productos cuyos subsidios hayan sido notificados en uno de los tres años anteriores.

El artículo 9.4 del Acuerdo de Agricultura permite la utilización de subsidios a la exportación para transporte y comercialización en los países en desarrollo. El plazo de desmonte de los subsidios comprendidos en este artículo va hasta el 2023.

4. Objetivos estratégicos

- ✓ **Objetivo general.** Aplicar medidas de defensa comercial cuando sea procedente, o adelantar las labores propias del gobierno por canales diplomáticos oficiales con el ánimo de proteger los sectores productivos agropecuarios.

¹⁷ Colombia notificó en junio de 2018 el proyecto de modificaciones a la Lista LXXVI, Parte IV, Sección II y las "Notas para el Anexo V, Sección II", que necesarias para aplicar los compromisos de eliminación de los compromisos de limitación de las subvenciones que resultan de la Decisión Ministerial de Nairobi. Las modificaciones a la lista de Colombia que elimina las subvenciones, fue certificada por la OMC en septiembre de 2018.

✓ **Objetivos específicos:**

- a) Establecer criterios objetivos para la selección de productos que enfrentan la competencia del comercio exterior y diseñar un sistema de alertas tempranas para mejorar la toma de decisiones en torno a la aplicación de medidas de defensa comercial
- b) Mejorar la capacidad técnica en el MADR y en el sector privado con el fin de monitorear, analizar, prever o reaccionar ante condiciones adversas del comercio exterior que afecten la producción agropecuaria y agroindustrial de Colombia.
- c) Mejorar la acción interinstitucional y alcanzar consensos sobre el tipo de medidas de defensa comercial que corresponde aplicar, para adelantar el proceso en los casos en que así se amerite.

5. Acciones estratégicas para la aplicación de medidas de defensa comercial

Para el logro de los objetivos descritos, el MADR deberá adelantar las siguientes acciones estratégicas:

- a) Diseñar y poner en marcha un sistema de alertas tempranas en conjunto con el sector privado a partir de la identificación de criterios, variables e indicadores relativos al comercio exterior de productos agropecuarios.
- b) Diseñar y adelantar un programa de fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos y de gremios y asociaciones sobre los Acuerdos de Defensa Comercial de la OMC (Antidumping, Subvenciones y Medidas Compensatorias y Salvaguardias) y de los esquemas de salvaguardias y mecanismos de vigilancia del comercio, negociados en los acuerdos comerciales regionales y bilaterales suscritos y vigentes en Colombia, aplicables a los productos del ámbito agrícola y agroindustrial.

Con tal propósito se solicitará al Instituto de Formación y Cooperación Técnica (IFCT) de la OMC, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la realización de cursos presenciales y en línea, en las áreas mencionadas, precisando la orientación que debe darse a los cursos para que se adecúen al logro de los objetivos de la estrategia.

- c) Se recomienda también explorar otras fuentes alternativas de cooperación multilateral o regional e institutos privados de pensamiento e investigación, para complementar la ejecución del Plan de formación y capacitación.



- d) Elaborar guías y cartillas digitales para el sector en relación a procedimientos y normatividad de medidas de salvaguardia cuando sean específicas para productos del sector agropecuario.
- e) Eje central de la estrategia es el componente preventivo adelantado en coordinación con el sector privado para evitar daños a una rama de la producción. En tal sentido, es conveniente desarrollar un sistema de seguimiento y monitoreo que permita identificar cuándo una práctica comercial en un producto específico amerita mayor atención para adoptar medidas adecuadas. Los avances tecnológicos y la mejora en la disponibilidad de información ayudarán en este propósito.

Se recomienda trabajar a partir de la plataforma de indicadores relacionados con Comercio Exterior que desarrolló el Ministerio en la herramienta Agrocomercio. Las cifras e indicadores que arroje el sistema servirán de alerta temprana (semáforo) para tomar decisiones ágiles y oportunas sobre la necesidad de adoptar una medida de defensa comercial o de iniciar una gestión diplomática ante el país o los países que está o están adelantando la práctica desleal y mitigar el riesgo en el menor tiempo posible.

El MADR bajo esta iniciativa comenzará un proyecto piloto, establecido mediante un trabajo articulado con los gremios que se considere puedan y deban contribuir en la construcción del sistema.

- f) Realizar análisis jurídico para identificar la necesidad de actualizar la normativa o adelantar actos administrativos para poner en vigencia el sistema de alertas tempranas.
- g) Estudiar la necesidad de conformar un comité técnico asesor de estadísticas y medidas de defensa comercial que brinde apoyo a los Consejos de Cadena en la toma de decisiones. Este comité técnico tendría como función hacer seguimiento periódico a las cifras de comercio exterior y el desempeño del sector con el ánimo de determinar causas que puedan determinar o no la imposición de una medida de defensa comercial, con apoyo del sistema.

6. Focalización

El sistema de alertas tempranas brinda información oportuna y permite el análisis de variables e indicadores relativos al comercio exterior de productos agropecuarios, sobre los cuales se enfocarán las decisiones de política para la aplicación de medidas de defensa comercial. A partir del comportamiento histórico (2 o tres años anteriores) de las importaciones en volumen y la concentración de proveedores, los precios, resultados económicos de los respectivos sectores productivos, factores exógenos (climáticos, plagas, etc), un grupo de alto nivel conformado por el Viceministro (a) de Asuntos Agropecuarios, los directores de cadenas Agrícolas y Pecuarias,

representantes de los Consejos de las Cadenas y el jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales decidirán el instrumento de defensa comercial aplicable y el curso de acción.

7. Institucionalidad

El éxito de la estrategia de Aplicación de Instrumentos de Defensa Comercial se fundamenta en la articulación interinstitucional con entidades públicas (MADR, Ministerio de Comercio, Industria y turismo, ICA) y privadas (Consejo de las Cadenas productivas).

8. Metas

Demostrar la aplicación de instrumentos de defensa comercial, acorde a un sistema objetivo, para los años 2020 -2022.

9. Principales hitos en la ejecución de la estrategia

- a) Diseñar en 2019 el sistema de Alertas Tempranas para el monitoreo del comercio exterior y poner en aplicación en 2020 el Programa Piloto que permita probar el sistema, introducir ajustes y poner en marcha el definitivo a partir de 2021.
- b) Gestionar en 2019 ante el MinCit la realización de al menos un curso sobre los instrumentos de defensa comercial dirigido al sector público y privado involucrado en el análisis y aplicación de tales instrumentos.

10. Ajustes Normativos

- a) Se recomienda solicitar al MinCit el análisis de la pertinencia de expedir una norma que establezca procedimientos que guíen la investigación e imposición de medidas compensatorias cuando un producto agrícola o agroindustrial sea sometido a un subsidio en un país exportador. Esto proporcionaría herramientas concretas para realizar la investigación y aplicación de medidas frente a estas prácticas.
- b) Se recomienda analizar la conveniencia de llevar a cabo una revisión de las normas que rigen la aplicación de las medidas de defensa comercial, a la luz de las especificidades del sector agropecuario, considerando la naturaleza cíclica de los productos agrícolas y las condiciones climáticas y de mercado que los afectan, que hacen necesario contar con mecanismos ágiles y oportunos.

11. Referencias bibliográficas

Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos de la OMC y del GATT (Diciembre de 1994)



Declaración Ministerial de Nairobi – OMC. Diciembre 2015

Texto del Acuerdo de la Comunidad Andina (CAN)

Textos de los Acuerdos comerciales Regionales y Bilaterales suscritos y vigentes

Normatividad Nacional que implementa los Acuerdos comerciales suscritos por Colombia

Decreto 1820 del 26 de mayo de 2010

Decreto 1750 del 1 de septiembre de 2015