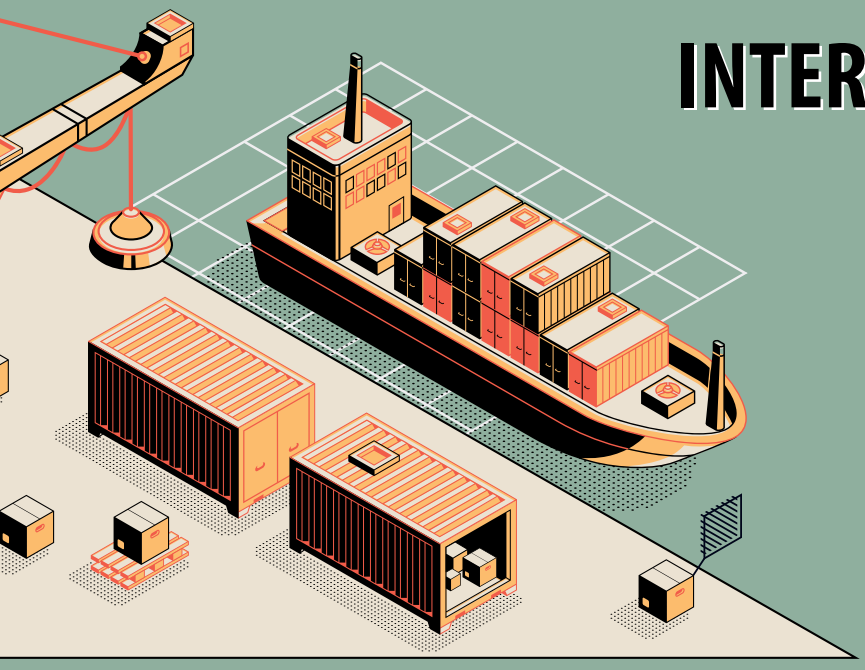
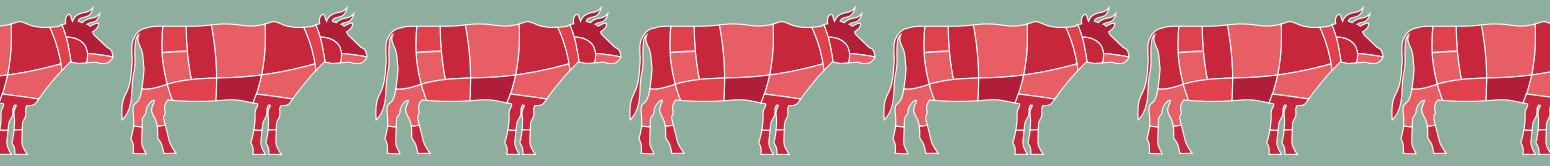
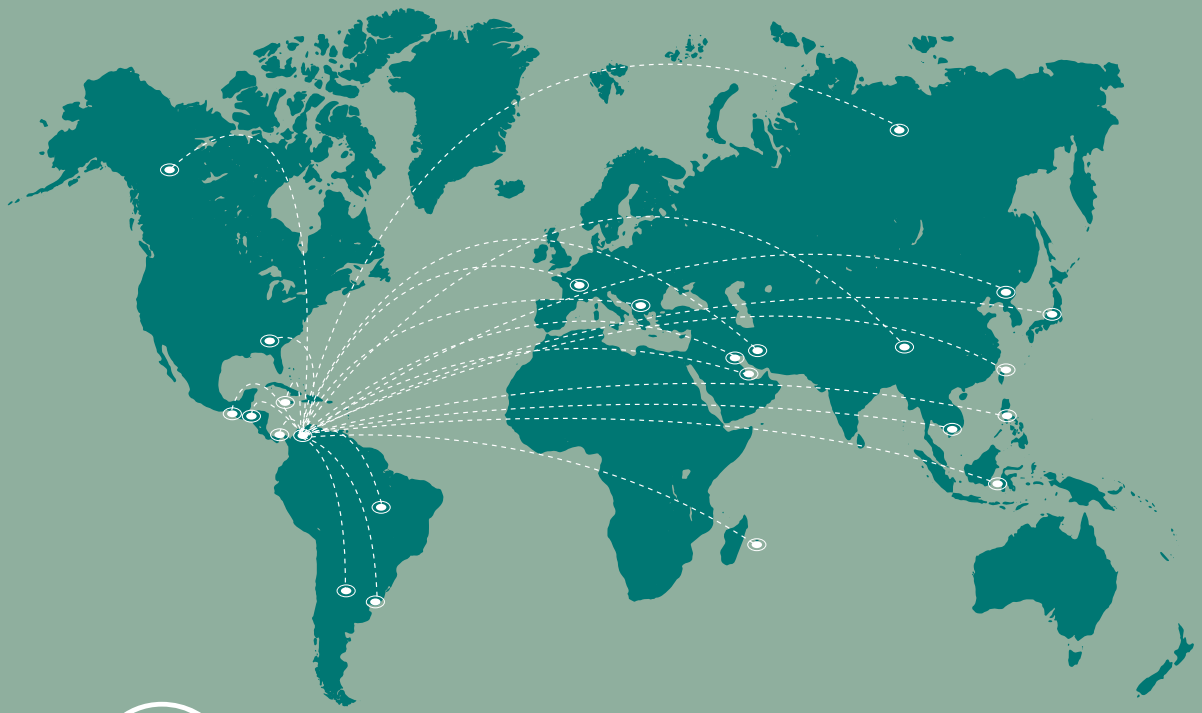
SECTOR CÁRNICO BOVINO COLOMBIANO
COMPETITIVIDAD E INTERNACIONALIZACIÓN







FEDEGAN

FEP FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS
FEDEGAN

La competitividad es el referente principal del plan,
hasta el punto de que se corre el riesgo de confundirla con el objetivo,
la finalidad, sin que en realidad lo sea.
Se habla de modernización para el logro de la competitividad,
pero la competitividad no es un fin en sí misma,
es un "factor" que nos permite apalancar fortalezas y superar debilidades,
aprovechar oportunidades y evitar amenazas,
porque, en suma, todo aquello que afecta a la actividad ganadera,
ya sea económico, político o social,
nos hace más o menos competitivos,
y esa mayor o menor condición de competitividad
es definitoria para el logro de los objetivos…
De ahí que todas las estrategias apunten al logro de la competitividad.

Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019

En un entorno de globalización creciente,
el acceso a los mercados externos
no solo es conveniente por los mejores precios ofrecidos,
sobre todo en aquellos de los países más desarrollados,
sino que, además, es necesario
como acicate a la competitividad y a la modernización del sector.

Plan de Desarrollo Ganadero 2014 - 2019

MIEMBROS JUNTA DIRECTIVA FEDEGÁN

PRINCIPALES

Ricardo Rosales Zambrano
Carlos Alfonso Luque Barriga
Carlos Tomás Severini Caballero
Óscar Daza Laverde
Miguel Torres Badin
Mauricio Moreno Roa
Rafael Torrijos Rivera
Daniel Cadavid Londoño
Juan Carlos Romero Vergara
Luis Alfonso González Saavedra
Jorge Humberto Herrera Herrera

SUPLENTES

Julián Fonseca Pérez
Julio Cesar Salazar Libreros
Hernando Valderrama Carvajal
Diego Felipe Castaño Valero
Yesid Alejandro Rendón Cardona
Andrés Ignacio Hoyos Arenas
Jorge Omar Tejada Galvis
Milagros De Jesús Ojeda Brito
Carlos Jairo Gómez Torres
Jenny Consuelo Caroprese Hoyos

PRESIDENTE

José Félix Lafaurie Rivera

SECRETARIO GENERAL

Jaime Rafael Daza Almendrales

SECRETARIO TÉCNICO DEL FEP

Augusto Beltrán segrera

MIEMBROS CÁMARA GREMIAL DE LA CARNE

ORGANIZACIÓN GANADERA

Jhoany Galindo - ANGUS BRANGUS
Andres Arenas G. - ASOCEBÚ
Carlos A Henao Yepes - ASOSIMMENTAL
Julián Saade - ASOGANORTE
Pedro A. Restrepo - ASOSENEPOL
Orlando Molina A. - ASOBLONDE
José F. Castro L. - ASOGACESAR
Gabriel DE la Ossa - ASOGASUCRE
Juana Carvajalino - BONSMARA COLOMBIA
Luis Rouille - Comité de Ganaderos del Huila
Miguel E. Torres B. - Comité de Ganaderos de Bolívar
Daniel Cadavid L. - Comité de Ganaderos de Antioquia
Luis E. Arias - Comité de Ganaderos del Meta
Hermilson Layton - Comité de Ganaderos de Tame
Pablo Londoño A. - Comité de Ganaderos de la Dorada
Rafael Torrijos - Comité de Ganaderos del Caquetá
Miguel Dulcey - EXPOGANADOS
Jorge Suárez M. - FEDEGASÁN
Hernán Araujo C. - FEDEFONDOS
Daniel Espinosa - UNAGA

INDUSTRIA FRIGORÍFICA

Juna D. Mesa M. - ALIMENTOS CARNICOS
Pascual Matera L. - CAMAGUEY
Jorge Quintero P. - COLBEEF
Jaime E. Escobar - ENTRECARNES
Carlos R. Patiño - FRIOGÁN
Santiago Turizo - FRIGOSINÚ
Leandro Protzen - RED CÁRNICA (ATHENA FOODS)
Julio C. Robles - VIJAGUAL

PRESENTACIÓN

Desde hace más de dos décadas (1993), cuando FEDEGÁN logró para la ganadería el instrumento de la parafiscalidad a través del Fondo Nacional del Ganado, las prioridades de su Junta Directiva, presidida por el ministro de Agricultura, tuvieron un claro enfoque exportador, con la erradicación de la fiebre aftosa como primer paso para acceder a los mercados internacionales; sin menoscabo de la atención del mercado interno, fundamental para la seguridad alimentaria del país.

¿Por qué un enfoque exportador? De una parte, porque tenemos las condiciones naturales, las "ventajas comparativas" para ocupar una posición de importancia en el mercado mundial de la carne, principalmente; y de otra, porque si una actividad económica llega a los principales mercados del mundo es porque ha alcanzado niveles de calidad y productividad que le permiten competir con esos escenarios, lo cual también se expresa en mayor rentabilidad del negocio ganadero y, por ende, en bienestar para el productor, que es, en últimas, la razón de ser de FEDEGÁN como gremio de la producción rural.

Así las cosas, la consolidación de un proyecto exportador no es en sí misma una meta, sino en cuanto representa como factor "jalonador" de la reconversión productiva a partir de la innovación y la tecnología, para estar a tono con las exigencias de los mercados, entre las que ocuparán lugar importante la producción sostenible, en la cual Colombia lleva un gran camino recorrido, y la inocuidad de los productos, una preocupación acentuada por la pandemia, en la cual, por el contrario, Colombia tiene mucho camino por recorrer, a partir de la necesaria -y ahora urgente- implementación de la trazabilidad integral y de un Sistema de Inspección, Vigilancia y Control a toda la cadena cárnica, que garantice la inocuidad, no solo a los potenciales consumidores externos, sino a los colombianos.

Para la ganadería, el acceso a los principales mercados también representa la recuperación de la inmensa inversión que los ganaderos, directamente y a través de la contribución parafiscal, han realizado para obtener y preservar el estatus de país libre de fiebre aftosa con vacunación, sin que hasta hoy se haya cumplido la "promesa de valor" de colocar carne en los mercados de los países que han suscrito TLC Colombia.

Para el Gobierno Nacional, en medio de las grandes dificultades que atraviesa el país, una ganadería fortalecida, con capacidad para abastecer el mercado interno y colocar excedentes en los mercados internacionales, no solo es un aporte estratégico a la soberanía alimentaria y a la recuperación económica y social del campo, sino un paso a la urgente diversificación exportadora, en la cual la producción rural está llamada a desempeñar un papel importante. En cuanto a la carne bovina, basta revisar el caso cercano de Uruguay para entender su enorme potencial exportador, y también, valga decirlo, para "no entender" por qué no ha sido posible avanzar en los temas de admisibilidad.

En efecto, la admisibilidad es el gran pendiente y, por ello, es tema central de este documento, resultado de un conversatorio virtual realizado el 13 de mayo de 2020, con la participación de la vicepresidenta de la República, de los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Comercio, Industria y Turismo; los presidentes de Procolombia, el del Banco Agrario y FEDEGÁN, y dos conferencistas internacionales, uno de ellos el CEO de Minerva Foods, la principal empresa exportadora de carne bovina del mundo. El documento no solo recoge los temas del encuentro virtual, sino que aporta el contexto y "redondea" la posición de FEDEGÁN sobre la competitividad de la carne bovina y los factores de su admisibilidad a los mercados internacionales.

Como se lo manifesté a la señora vicepresidenta Marta Lucía Ramírez, valoramos inmensamente el papel de liderazgo y articulación de esfuerzos que puede desempeñar en un tema multidisciplinario, interinstitucional y de grandes repercusiones en lo económico y social, no solo para los 600.000 ganaderos y para el campo, sino para el país y sus posibilidades de futuro.

José Félix Lafaurie Rivera
Presidente Ejecutivo de Fedegán

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. ADMISIBILIDAD SANITARIA
1.1. El estatus sanitario
1.2. El Sistema de Inspección, Vigilancia y Control
1.3. La trazabilidad ganadera
1.4. La movilización de animales
1.5. Las recomendaciones
1.6. La regionalización: recomendación de largo aliento
1.7. La lucha contra la ilegalidad: necesidad y valor agregado

2. LOS MERCADOS INTERNACIONALES
2.1. El nuevo entorno de los mercados
2.2. Entre la prioridad y la oportunidad
2.3. Las "prioridades" de la oportunidad
2.4. Promoción comercial y diplomacia sanitaria

3. GANADERÍA SOSTENIBLE: EL FUTURO

4. CRÉDITO PARA LA COMPETITIVIDAD
4.1. El crédito de "fomento" y sus condiciones
4.2. La cartera sustitutiva y sus exclusiones
4.3. La trampa de las garantías
4.4. Condiciones del "crédito ára la competitividad"

5. INSTITUCIONALIDAD PARA LA COMPETITIVIDAD

FEDEGAN

FEP FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS FEDEGAN

INTRODUCCIÓN

Darle a la ganadería colombiana un enfoque exportador que jalone su reconversión, soportado, principalmente, en el potencial de la carne bovina, ha hecho parte de los propósitos misionales de FEDEGÁN desde hace casi dos décadas, sin que se hayan superado limitaciones de acceso que parecieran obstáculos insuperables, a pesar de nuestras evidentes ventajas comparativas para la producción y exportación de carne.

No obstante, no son menos evidentes los problemas derivados del rezago tecnológico, de la dispersión productiva, sinónimo de falta de especialización, y de factores estructurales de lo que se conoce como "competitividad país", transversales a toda la producción agropecuaria por cuenta del abandono secular del campo, pero críticos para la ganadería, por ser la actividad económica de mayor presencia en el entorno rural colombiano.

Este documento, sin embargo, no pretende agotar la problemática estructural del atraso rural, que se opone a un proyecto exportador ganadero de largo aliento, sino, más bien, concentrarse en los elementos en los que, por su importancia, hemos "martillado" durante años, como la admisibilidad sanitaria, el acceso a mercados, la regionalización, los flujos de crédito y la ganadería sostenible. En admisibilidad sanitaria, por ejemplo, no se avanzó durante una década y, por el contrario, se produjo un franco retroceso que aún tiene en pie las barreras paraarancelarias de la sanidad y la inocuidad, para el acceso a los más importantes mercados mundiales de la carne.

Así pues, el documento "redondea" la posición de FEDEGÁN sobre estos temas, alrededor de los planteamientos del conversatorio virtual realizado el miércoles 13 de mayo de 2010, con la participación de la vicepresidenta de la República, los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Comercio, Industria y Turismo; la presidenta de Procolombia, el del Banco Agrario y el de FEDEGÁN; empresarios ganaderos y de la industria cárnica.

Los factores de competitividad

La competitividad internacional de un producto es la resultante de dos grandes factores, relacionados con las ventajas, naturales y adquiridas, frente a otros países para consolidar una "oferta competitiva", es decir, la capacidad de producir, transformar y colocar un producto en los mercados, no solo en las cantidades, tiempos y precios demandados, sino dentro de estándares internacionales de calidad, con un fuerte componente de sanidad e inocuidad para el caso de los alimentos, y una exigencia creciente por la producción sostenible.

Las ventajas comparativas o "naturales" de Colombia para la producción y exportación de carne han sido reconocidas en Acuerdos de Competitividad y programas con enfoque exportador, como el de Transformación Productiva (PTP). No está de más recordarlas:

- Gran disponibilidad de tierras.
- Diversidad genética.
- Recursos hídricos.
- Luz solar todo el año gracias a su ubicación tropical.
- Ubicación privilegiada frente a los mercados, con costas sobre los dos océanos.
- Tradición y presencia ganadera en todo el país.

Las ventajas competitivas, por el contrario, son "adquiridas", necesarias para optimizar el aprovechamiento de las primeras, y se expresan en:

1. Mayor productividad (mayor producción a menor costo).
2. Agregación de valor (calidad y diferenciación).
3. Enfoque productivo (especialización).

El logro de ventajas competitivas, que marcan la diferencia en los mercados, depende, a su vez, de dos factores interrelacionados:

- La Gestión del conocimiento -C, T & I-, aplicada a los procesos productivos como factor de reconversión tecnológica.
- La Competitividad país, que permite, entre otras cosas, la gestión misma del conocimiento y, en general, se refiere al entorno económico y social -condiciones de desarrollo- en que se desenvuelve una actividad económica, que incluye aspectos como estabilidad macroeconómica, soberanía, seguridad jurídica, institucionalidad, normatividad, infraestructura física y social, etc.

De hecho, el Foro Económico Mundial asume la primera como parte de la segunda, al incluir, en su medición anual de competitividad, factores como educación, "preparación tecnológica" e "innovación". A propósito, en ese escalafón mundial de competitividad, Colombia logró en 2019 el puesto 57 entre 141 países, significativo pero muy "generoso", si se quiere, en cuanto hace a la competitividad agropecuaria del país, cuando menos, marcada por la prevalencia de grandes limitaciones, entre otras:

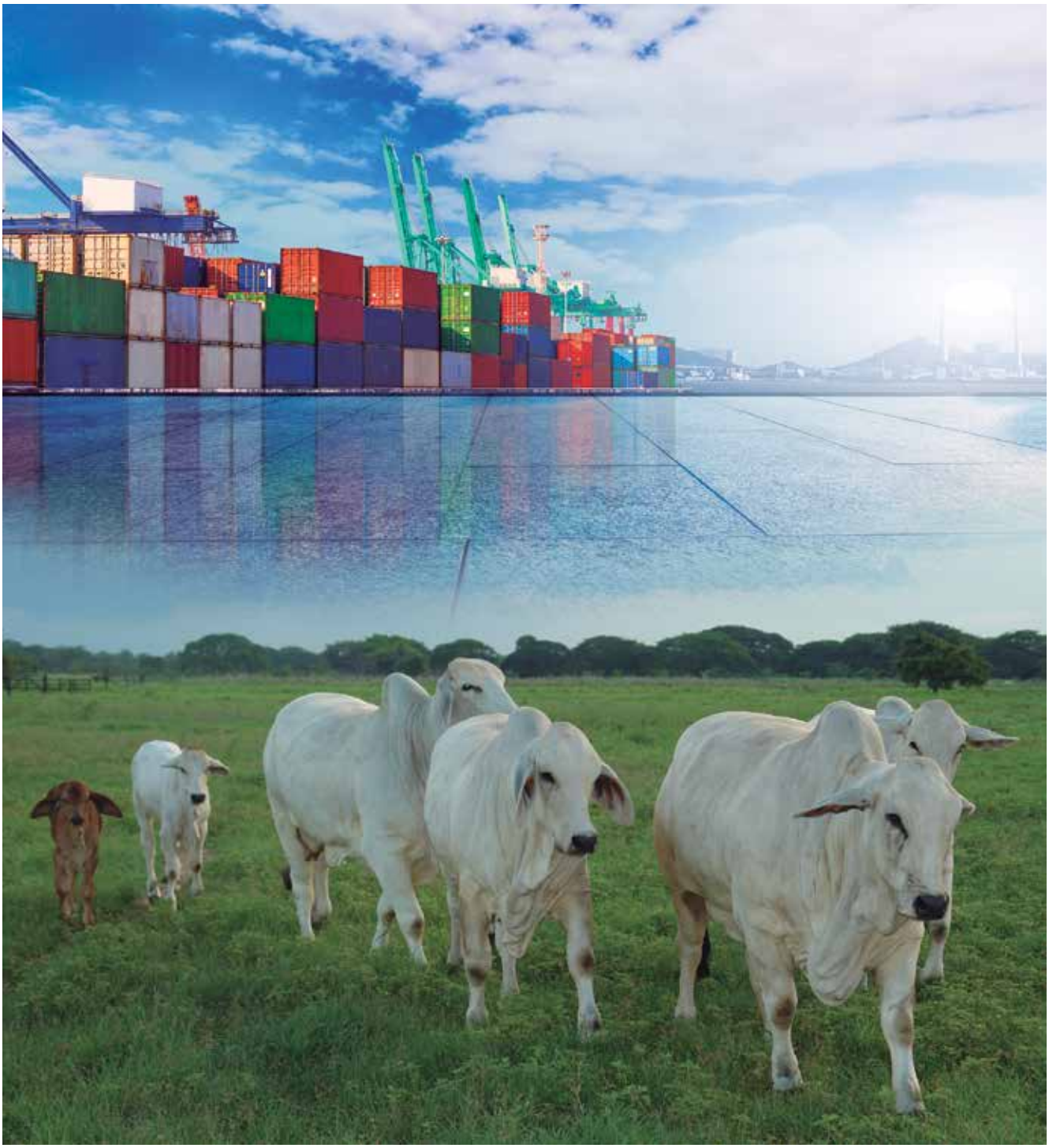
- Inseguridad y violencia: Persistencia del narcotráfico y grupos armados ilegales.
- Carencia de bienes públicos rurales: Precaria infraestructura física y social.
- Carencias en educación rural y, por ende, falta de competencias de la mano de obra.
- Precariedad de la red vial terciaria.
- Aislamiento institucional: Ausencia del Estado y sus instituciones.
- Alta dependencia estacional en el suministro de agua.
- Altos costos de energía eléctrica y falta de promoción de energías alternativas.
- Falta de articulación de la política pública agropecuaria en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Flujos insuficientes de crédito y de inversión privada.
- Debilidad institucional en temas sanitarios y de inocuidad principalmente.
- Falta de articulación de la política pública para la admisibilidad efectiva a mercados.

Parafiscalidad y enfoque exportador

La "orientación exportadora" de la ganadería y, sobre todo, de la carne bovina, fue una prioridad del Fondo Nacional del Ganado, administrado por FEDEGÁN entre 1994 hasta 2015 y, posteriormente, a partir de 2019, lo que permitió, entre otros logros:

- La realización, desde 1994, de campañas para generar cultura sanitaria con orientación exportadora entre la comunidad ganadera, alrededor de consignas como "Colombia sin Aftosa: un propósito nacional" y "Vacunar es Exportar".
- La expedición de la Ley 395 de 1997, por la cual se declaró a la erradicación de la fiebre aftosa como asunto de interés social nacional y se creó el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, PNEFA.
- La destinación de recursos, en la misma ley, para la creación del Fondo de Estabilización de Precios para el Fomento a las Exportaciones de carne, leche y sus derivados, FEP.
- La obtención de la certificación internacional de la OIE para primera región libre de aftosa con vacunación en 2001.
- La certificación internacional de la OIE para la última región, que completó el mapa de Colombia como país libre de fiebre aftosa con vacunación en 2009.
- La recuperación del estatus sanitario de país libre de aftosa con vacunación en 2020, suspendido durante dos años por los brotes de la enfermedad en 2017 y 2018.
- Un gran avance en el proceso de modernización del sistema nacional de sacrificio.
- Un aporte sustantivo a la erradicación y control de la brucelosis, a partir de la vacunación sistemática y gratuita de la población objetivo desde 1999.
- La expedición de los documentos CONPES 3375 y 3376 de 2005, y de sus decretos reglamentarios, el 616 de 2006 y 1500 de 2007, que establecieron los reglamentos técnicos para los Sistemas de Inspección Vigilancia y Control, SIVC, de las cadenas láctea y cárnica respectivamente.
- La expedición de la Ley 914 de 2004, que creó el primer sistema de trazabilidad bovina (SINIGÁN), administrado por FEDEGÁN entre 2007 y 2012, cuando fue suspendido unilateralmente el contrato y desmontado el sistema.
- La administración operativa de la expedición de las Guías Sanitarias de Movilización Interna de Animales, por delegación del ICA, entre 2009 y 2012, cuando fue suspendido unilateralmente el convenio y se implementó un nuevo sistema.

Valga decir, finalmente, que para la ganadería colombiana y para FEDEGÁN, la consolidación de un proyecto exportador ganadero es un asunto de cumplimiento de una "promesa de valor" expresada en el lema "Vacunar es exportar"; es la respuesta esperada a un inmenso esfuerzo sanitario para la erradicación de la fiebre aftosa y la preservación de ese estatus, que ha demandado recursos de los ganaderos del orden de los 1,2 billones de pesos, entre los de gasto directo por el costo de las dosis de vacuna, y los destinados por el FNG para la ejecución de ciclos semestrales de vacunación ininterrumpidos desde 1997. Semejante inversión no se puede quedar en el logro vacío de un diploma internacional sin consecuencias.



1. ADMISIBILIDAD SANITARIA

Quizás por el enorme esfuerzo y recursos que FEDEGÁN, como gremio cúpula de la ganadería y administrador del Fondo Nacional del Ganado, y el ICA como autoridad sanitaria nacional, han dedicado a la erradicación de la fiebre aftosa, existe la percepción de que el problema de admisibilidad sanitaria a los mercados se limita a la eliminación de esta barrera paraarancelaria. Pero no es así; la admisibilidad sanitaria es un "trípode" cuyas patas son:

- El estatus sanitario, cuyo principal componente, efectivamente, es la erradicación de la fiebre aftosa, aunque, dependiendo de los mercados receptores, puede haber otros, como la Encefalopatía
- Espongiforme Bovina, o enfermedad de "La Vaca Loca".
  El Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, como garantía de inocuidad.
- La trazabilidad ganadera.

1.1. EL ESTATUS SANITARIO

Hasta el surgimiento de la parafiscalidad ganadera a comienzos de la década de los noventa, los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y de la autoridad sanitaria por erradicar la fiebre aftosa habían sido infructuosos por su falta de sistematicidad y sostenibilidad en el tiempo, causas que, a su vez, eran un efecto de la poca o ninguna garantía de disponibilidad de recursos de manera sostenida y suficiente, carencia que vinieron a solucionar los recursos de los ganaderos, a través de la parafiscalidad y de su gasto directo en vacuna.

La Ley 395 de 1997 declaró *"de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio colombiano", y creó el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (art.2°), cuya "operación y funcionamiento de la estructura física, técnica y organizacional (…) se orientará por los principios de concertación y cogestión entre los sectores público y privado y constituirá la base operativa para la erradicación de la enfermedad"* (Art. 3°). Esta novedosa concepción de "concertación" y "cogestión" se convirtió en un ejemplo de mostrar, de la efectividad de una alianza estratégica entre los sectores público (MADR e ICA) y privado (FEDEGÁN-FNG) para el logro de un objetivo común.

Desde el comienzo de la gestión del Fondo Nacional del Ganado (1994), la erradicación de la fiebre aftosa fue definida por su Junta Directiva como prioridad de los recursos parafiscales, no solo como factor de reconversión productiva, sino como una barrera por derribar frente al acceso a los mercados internacionales: Esa era su promesa de valor.

El estatus sanitario frente a su promesa de valor

- A pesar del esfuerzo demandado, la certificación oficial de libre de fiebre aftosa con vacunación, expedida por la Organización Mundial de Salud Animal, OIE, obtenida para todo el país en 2009, preservada hasta 2017 y recuperada en 2020, no resultó suficiente para los principales mercados, no solo porque cada uno de ellos hace su propia evaluación sobre la condición sanitaria frente a esta enfermedad, sino porque la admisibilidad efectiva está sujeta al cumplimiento de requisitos en las otras dos patas del trípode.
- Los logros exportadores de la carne colombiana, importantes, sin duda, se han limitado a mercados con menores exigencias de admisibilidad sanitaria, lo cual representa un "cumplimiento parcial" de la promesa de valor.
- Lo cierto es que, entre 2009 y 2017, años en que el país fue libre de aftosa con vacunación, antes de la reinfección de 2017-2108, no se exportó un solo kilo de carne a los países de mejores precios, con los cuales, además, Colombia suscribió Tratados de Libre Comercio, con Estados Unidos y la Unión europea en primer lugar.

1.2. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL (SIVC)

Los SIVC a las cadenas alimentarias, a cargo del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, garantizan la inocuidad del producto al consumidor. Dentro de este orden de ideas, al margen de su condición como requisito de admisibilidad sanitaria, son, fundamentalmente, un asunto de salud pública de la mayor importancia, razón de más para que su cabal implementación sea una prioridad del Estado.

Las prórrogas

En 2004, en el Congreso Nacional de Ganaderos, FEDEGÁN le pidió al presidente de la República *"…comprometer la voluntad del Gobierno para preparar un Conpes Sanitario que marque derroteros, oriente recursos y permita el fortalecimiento de la institucionalidad sanitaria y de control de alimentos".*

En 2005, el Gobierno atendió la solicitud y, con participación de los sectores público y privado, se llegó al Documento CONPES 3376/05, que definió la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche.

En 2007 se expidió el Decreto 1500/07: *"Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación".*

El SIVC de la cadena cárnica, además de su objetivo fundamental de garantizar la inocuidad de la carne, representaba una herramienta valiosa para jalonar la reconversión de toda la cadena y proyectar la carne bovina hacia los mercados internacionales.

Sin embargo, el Decreto 1500/07, ha sido modificado y prorrogado en ocho (8) ocasiones, incluidos los decretos 2270/12, que introdujo cambios sustanciales y otorgó un nuevo plazo de 3,5 años , y el más reciente, el 1975 de 2019, con cuya nueva "autorización provisional" por dos años más, el Decreto 1500 completará ¡15 años!, sin tener plena vigencia.

El Decreto 1975 de 2019

Los elementos principales del último decreto modificatorio de 1500/07 son los siguientes:

- Introduce un "*concepto sanitario*" para que la entidad territorial ejerza su competencia sobre expendios, almacenamiento y transporte de carne, cuyos lineamientos definirá el propio INVIMA (art. 1).
- Define las condiciones generales para que una planta de sacrificio sea clasificada como "de autoconsumo", precisando que se hará "*de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida esa entidad*" (Art. 2).
- Contempla el "*concepto sanitario para funcionamiento*" de todas las plantas con autorización sanitaria provisional, una vez más, "*de conformidad con los lineamientos (…) definidos por esa entidad…*", y otorga un nuevo plazo para acreditar las condiciones sanitarias de los decretos 1500/07 y 2270/12, de veinticuatro (24) meses a partir de la publicación de los lineamientos (Art. 3).
- Establece las condiciones de reclasificación como "planta de autoconsumo" y delega en los gobernadores y alcaldes el deber de garantizar el abastecimiento de productos cárnicos comestibles provenientes de establecimientos autorizados (Art.4).

Las competencias

La competencia general sobre el SIVC corresponde al INVIMA en su condición de "Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos", lo que implica altos niveles de coordinación con los ministerios de Salud y Protección Social, al cual está adscrito; de Agricultura y Desarrollo Rural, y el ICA como su entidad adscrita y autoridad sanitaria; de Transporte, de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y con las autoridades de policía.

La Ley le reservó al INVIMA la inspección, vigilancia y control de las plantas de sacrificio en todo el territorio nacional. No obstante, por diversos factores, como el amplio espectro de control sobre alimentos procesados y medicamentos, además de la "interinidad normativa" del SIVC y la dispersión de las plantas de sacrificio, entre otros, el instituto no ha tenido la capacidad de control suficiente sobre el sacrificio.

---

[1]ARTÍCULO 25. TRANSITORIO. Hasta por un plazo de tres años y medio (3.5) (…), las plantas de beneficio, desposte y desprese, seguirán cumpliendo los requisitos sanitarios establecidos en el Decreto 2278 de 1982 (…) o la norma que lo modifique, adicione o sustituya (…)" .

La competencia para el control sanitario al transporte de carne y a los establecimientos dedicados a su almacenamiento o expendio está delegada por la ley en la entidad territorial de salud correspondiente, vale decir, en las secretarias de salud municipales, responsabilidad que no ha arrojado resultados efectivos en cuanto a garantizar la inocuidad de los alimentos.

Las consecuencias

- *En la década de los noventa el país tenía más de 1.200 plantas de sacrificio de bovinos, y hoy apenas sobrepasa las 220. Aunque era necesaria la racionalización del sacrificio, la mayoría de las plantas cerradas corresponden a las hoy definidas como "de autoconsumo", en pequeños municipios de recursos limitados, sin que la obligación asignada a las autoridades territoriales de garantizar el abastecimiento de carne, haya sido acompañada de asesoría técnica ni de financiación.*
- *Los aplazamientos del Decreto 1500/07 bajo la presión de la informalidad, y la consecuente inseguridad jurídica, no solo retrasaron la reconversión del eslabón de la cadena, sino que configuraron una competencia desleal contra las plantas que hicieron grandes inversiones para cumplir un decreto convertido en "de aplicación voluntaria".*
- *La interinidad normativa, la dispersión de competencias y el cierre de plantas sin opciones para el abastecimiento formal de carne, incrementaron la informalidad, el contrabando, el sacrificio clandestino y el comercio ilegal de carne.*
- *Frente al tema de la competitividad internacional de la carne hay que señalar que, desde que se definió la "urgencia" de un cambio en las condiciones de sanidad e inocuidad en la cadena cárnica (CONPES 3376/05), han pasado 15 años y el SIVC vigente aún se rige por una norma de ¡1982! (D.2278), no homologable con el de los mercados con los que existen TLC vigentes, lo cual representa una barrera de acceso.*

1.3. LA TRAZABILIDAD GANADERA

A raíz de la crisis sanitaria europea por la enfermedad de "la vaca loca" en los noventa, con epicentro en Inglaterra, donde se sacrificaron más de dos millones de animales, la trazabilidad, que nació como un proceso de control de calidad, entró al mundo de la producción de alimentos como estrategia para evitar afectaciones masivas a la salud animal, y en el caso de ocurrir, para reaccionar rápidamente en su origen y evitar su expansión.

Adicionalmente, la identificación individual de los animales y la posibilidad de rastrear su movilización, convierte a la trazabilidad en una herramienta efectiva contra el contrabando y el sacrificio clandestino, que tanto aquejan a la producción formal del país.

De medida de control sanitario, muy pronto la parafiscalidad pasó a convertirse en requisito de los mercados internacionales y en barrera paraarancelaria en el comercio mundial de alimentos, con especial énfasis en la carne bovina, por su origen en la ganadería europea.

En Colombia, la ley 914 de 2004 creó el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, que podía ser administrado por FEDEGÁN, como en efecto sucedió a través de contrato con el MADR en diciembre de 2006, bajo el nombre de SINIGAN, que inició operaciones en 2009.

La Ley 1375 de 2010, que buscaba ordenar el sistema de tasas por servicios ganaderos y, a la vez, garantizar financiación a la trazabilidad, fue declarada inexequible por vicios de trámite en 2011, pero nunca fue presentada nuevamente por el gobierno de entonces.

En diciembre de 2012, el contrato con FEDEGÁN fue rescindido unilateralmente por el MADR y la administración pasó al ICA. FEDEGÁN entregó un sistema diseñado bajo altos estándares, implementado y funcionando, con una alta inversión y resultados muy positivos.

Sin embargo, la Ley 1659/13 creó un nuevo sistema: el IDENTIFICA, operado por el ICA, el cual presenta problemas operativos y carece de la integración necesaria. Un sistema de trazabilidad limitado a la identificación del animal y a su baja (sacrificio), sin integración con la información de vacunación y movilización, no está en capacidad de cumplir su objetivo.

Consecuencias

- La carencia de una cobertura total de trazabilidad integral en la Zona de Alta Vigilancia en la frontera con Venezuela y, posteriormente, en la Zona de Contención, fue uno de los factores que incidieron en la reinfección de fiebre aftosa de 2017-2018.
- Colombia tiene un hato de 27,6 millones de bovinos, de los cuales, a 31 de enero de 2020, solo se han identificado 4.695.261 desde 2013, equivalentes a 17%. De continuar con el actual ritmo, el proceso podría tardar hasta ¡34 años!
- La trazabilidad es otra barrera paraarancelaria de los mercados internacionales de la carne con mayores exigencias y mejores precios.

1.4. LA MOVILIZACIÓN DE ANIMALES

El control a la movilización de bovinos en el territorio nacional se puede entender como un componente transversal a las tres patas del trípode de la admisibilidad sanitaria, pues:

- Es fundamental como "un instrumento sanitario de control epidemiológico", según la definición del ICA para la Guía Sanitaria de Movilización Interna (GSMI).
- Hace parte de Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, cuando se trata de movilización a plantas de beneficio.
- Por definición, el registro de la movilización es consustancial al objetivo de la "trazabilidad", es decir, de seguir las "trazas" o rastros importantes del animal desde su nacimiento hasta el sacrificio.

En general, el control a la movilización de animales es competencia del ICA como autoridad sanitaria, en coordinación con el Ministerio de Transporte para la autorización del equipo y al transportador, y con el apoyo de las autoridades de policía; en tanto que el control a la movilización "a planta de beneficio" hace parte del SIVC a la cadena cárnica (Decreto 1500/07. Cap. IV), con la misma competencia aprobatoria del Ministerio de Transporte, a partir de requisitos establecidos por la ley y reglamentados por el ICA, entidad que ejerce el control efectivo a partir de las Guías Sanitarias de Movilización Interna (GSMI).

El control a la movilización de animales tiene un objetivo de control sanitario; sin embargo, en países como el nuestro, junto con la trazabilidad, de la cual es parte integral, es un instrumento eficaz contra el contrabando, el abigeato y el sacrificio clandestino.

En 2009, el ICA suscribió un convenio con FEDEGÁN para la administración operativa de las Guías Sanitarias de Movilización a través de las organizaciones ganaderas regionales. El MADR contrató directamente el diseño de la plataforma y FEDEGÁN implementó y operó el sistema hasta 2012, cuando el convenio fue rescindido unilateralmente y la función retornó al ICA, entidad que creó un nuevo sistema: el SIGMA (Sistema de Información para Guías de Movilización Animal), sobre el cual persisten inconformidades relacionadas con falta de cobertura, lentitud y hasta casos de corrupción en la expedición de guías.

Es de suma importancia el fortalecimiento del ICA frente a su función de autoridad sanitaria, a partir de la tercerización de procesos de operación compleja, como las Guías Sanitarias y la trazabilidad, una decisión sobre la cual, en cuanto al manejo operativo de las Guías Sanitarias, ya hay aprobación por parte del Consejo Directivo de la entidad.

1.5. LAS RECOMENDACIONES

En materia sanitaria

- Recuperado el estatus en 2020, la prioridad es controlar el riesgo de reinfección, sobre todo en las fronteras, con estrategias integrales de vacunación, trazabilidad y control a la movilización de animales con apoyo de la Policía Nacional.
- Fortalecer institucionalmente al ICA en su función de autoridad sanitaria nacional, quitándole la carga de servicios que estuvieron tercerizados en el pasado con buenos resultados, como la trazabilidad y la expedición de Guías Sanitarias de Movilización.
- Fortalecer la "diplomacia sanitaria" para buscar la aceptación de zonas exportadoras que cumplan los requisitos de admisibilidad de los principales mercados.
- Enfocar esfuerzos en las tareas pendientes de admisibilidad sanitaria: las otras dos patas del trípode.

En materia del SIVC a la cadena cárnica

- Es necesario fortalecer al INVIMA en sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre las plantas de sacrificio y sobre la cadena cárnica como un todo.
- Frente al deficiente control de las secretarías locales de salud sobre el transporte y expendio de carne, debe dotarse al INVIMA de una competencia de "control preferente" para atender situaciones irregulares o de incumplimiento de la ley en los entes territoriales, sin perjuicio de que dicha función de vigilancia y control continúe en los entes territoriales que la desempeñen en forma adecuada.
- Deben ofrecerse opciones de asesoría técnica y financiamiento a través de instituciones como Findeter y el Banco Agrario, con prioridad en municipios con plantas de autoconsumo con riesgo de no cumplir el último plazo de 24 meses para implementar la normatividad sanitaria del Decreto 1500 y sus modificaciones.
- El papel del INVIMA, como autoridad en cuanto a la inspección, vigilancia y control, resulta fundamental como ente validador de proyectos susceptibles de financiación, especialmente para los municipios de categoría 5ª y 6ª, y los de categoría 4ª que cumplan las condiciones del artículo 2° del Decreto 1975 de 2019.
- Se considera suficiente el plazo de dos años para que todas las plantas frigoríficas puedan operar bajo las mismas condiciones, no solo para contribuir al sistema de garantía de inocuidad, sino para nivelar las condiciones de competencia de la industria y avanzar en la admisibilidad a los mercados internacionales de mejor precio.
- Por ello es fundamental que el Gobierno Nacional no prorrogue la implementación del Decreto 1500/07 y que, a partir de noviembre del 2021, toda planta de beneficio cumpla con estándares de calidad que garanticen la inocuidad de la carne.
- Se requiere capacitación a los alcaldes, no solo sobre el Decreto 1975/19, sino sobre los decretos 1500/07 y 2270/12, que les permita una comprensión integral del SIVC de la cadena cárnica y de sus competencias y responsabilidades frente a la inocuidad de la carne, la salud de sus gobernados y la preservación del medio ambiente.
- La trascendencia del tema amerita que la Vicepresidencia asuma un liderazgo que articule los esfuerzos de los actores públicos y privados de la cadena cárnica, no solo en pro de su mayor posicionamiento nacional e internacional, sino de la preservación de la salud de los colombianos y del medio ambiente, y para unificar esfuerzos en la lucha contra la informalidad, la ilegalidad y el contrabando.

En materia de movilización de animales

- Es necesario avanzar en la expedición de las Guías Sanitarias de Movilización en línea y tiempo real, lo cual contribuye a la transparencia del proceso, a la eficiencia del sector ganadero y a la lucha contra la ilegalidad.
    - En línea: Expedición inmediata por parte del usuario bajo altos estándares de seguridad en el manejo de información. (ejemplo: certificados de tradición y libertad), con garantía de 100% de cobertura en el territorio nacional.
    - En tiempo real: permite consulta rápida de las autoridades sobre cantidad de cabezas, origen y destino de la movilización, con el fin de evitar la ilegalidad.
- La información de movilización debe integrarse, también en forma automática, al sistema de trazabilidad.
- Es necesario acelerar el proceso de tercerización del servicio de expedición de las Guías Sanitarias de Movilización.

En materia de trazabilidad

- Uno de los grandes obstáculos para el éxito de un sistema de trazabilidad, como lo fue en su momento para la erradicación de la fiebre aftosa, es LA FINANCIACIÓN a partir de una fuente permanente y garantizada de recursos. Es necesario revisar el esquema de la Ley 1375 de 2010 u otro mecanismo permanente de recursos.
- La integración "en línea" del sistema de trazabilidad en su componente de "identificación" y baja (sacrificio), con la información de vacunación y de movilización, no es solo una opción de mejora, sino una condición fundamental.
- La evaluación del sistema y cualquier decisión al respecto deben construir sobre lo construido. La urgencia de la trazabilidad no resiste un nuevo "comienzo desde cero".
- La trazabilidad integral con cobertura nacional es el objetivo, pero deben existir prioridades para optimizar recursos escasos, en función de dos temas centrales:
    - La protección sanitaria. Prioridad: las zonas de frontera.
    - El acceso a mercados internacionales: Prioridad: zonas exportadoras.
- La tercerización de la operación de la trazabilidad a través de la gremialidad ganadera regional, sin menoscabo de las competencias del ICA como autoridad sanitaria, no solo redundará en mayor eficiencia sino en mayor compromiso de los productores.

1.6. LA REGIONALIZACIÓN: UNA RECOMENDACIÓN DE LARGO ALIENTO

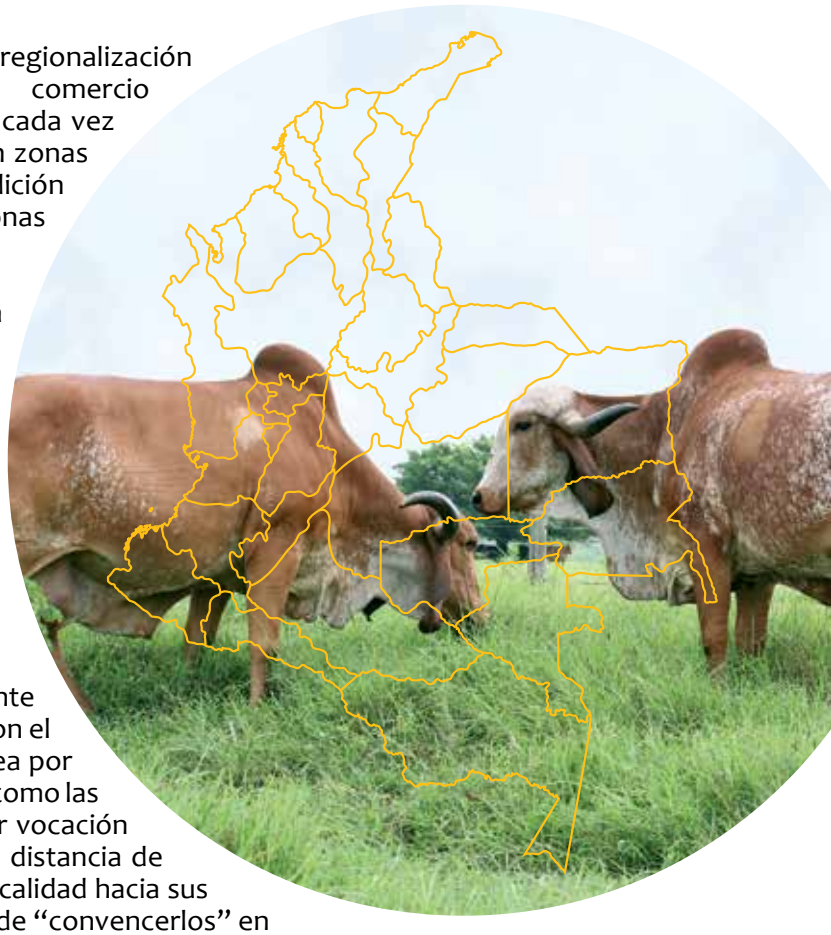
Una de las tareas que dejó la Organización Mundial de Sanidad Animal-OIE-, al momento de la restitución del estatus sanitario fue el establecimiento de regiones en las cuales, por su nivel de vulnerabilidad o por los intereses comerciales del país, se ejerza un control más estricto sobre las enfermedades de control oficial y sobre el movimiento de animales, transporte y comercialización de cárnicos; una "regionalización sanitaria" que evitaría exponer a todo el país a la pérdida del estatus por un brote localizado de la enfermedad.

El 12 de junio de 2020, la OIE aprobó oficialmente la condición regionalizada de Colombia como país libre de aftosa con vacunación, con cuatro zonas diferenciadas:

- la Zona I (frontera norte)
- Zona II (frontera oriental)
- Zona III (Comercio)
- Zona IV (Resto del país)

De la regionalización sanitaria a la regionalización exportadora

Si bien se trata de una recomendación "sanitaria", la clasificación de la Zona 3, en la costa Caribe, como "de comercio", es un reconocimiento de su potencial exportador y debe orientar los esfuerzos para fortalecer ese enfoque exportador, pues sabemos que para los mercados más exigentes la certificación de la OIE no es condición suficiente de admisibilidad. Por tanto, al margen de su utilidad frente a la suspensión parcial del estatus por un eventual brote, nuestro interés en la regionalización, con control total de los elementos de admisibilidad, no es otro que "convencer" a nuestros clientes potenciales.



Dentro de este orden de ideas, la visión de la regionalización sanitaria debe estar alineada con el comercio internacional de alta exigencia, que tiende cada vez más a demandar carne bovina con origen en zonas libres de aftosa "sin vacunación", una condición que solo tienen en el país muy pocas zonas aisladas y sin actividad ganadera.

Por ello, la regionalización debe apuntar a más zonas "libres sin vacunación", porque es el "deber ser" sanitario y porque, después del prolongado esfuerzo económico de los ganaderos, y frente a las necesidades de reconversión hacia una ganadería competitiva y sostenible, es hora de pensar en "el costo de oportunidad" de la eventual liberación y reorientación de recursos hacia temas tan estratégicos como la extensión y la asistencia técnica.

Otras regiones, sin perder de vista el horizonte del "deber ser", pueden o deben continuar con el actual estatus de libres con vacunación, ya sea por su proximidad a zonas de alta vulnerabilidad, como las limítrofes con Venezuela, o porque su mayor vocación hacia el mercado interno, sobre todo por su distancia de los puertos de salida, requiere la garantía de calidad hacia sus clientes, por supuesto, pero sin la necesidad de "convencerlos" en un mercado internacional con mayores exigencias y altamente competitivo.

De la regionalización sanitaria y exportadora a la regionalización productiva

Siempre pensando "hacia delante", la regionalización sanitaria con enfoque exportador, por la mayor "competitividad agregada" de la ganadería en estas zonas, derivada de su mejor condición sanitaria y de las exigencias de los mercados internacionales, puede convertirse en punta de lanza para la necesaria especialización y reorganización productiva de la ganadería en general y de la carne en particular. La calidad del novillo gordo en Colombia es o puede ser similar en Caquetá, Los Llanos, el Magdalena Medio o la Región Caribe, pero en esta última ninguna empresa ganadera está a más de dos horas de un puerto de exportación hacia Estados Unidos y Europa.

De otra parte, no se trata de promover una ganadería de "mejor familia" que exporta y otra más orientada al mercado interno, no solo porque este último ha sido el sostén de la ganadería y lo seguirá siendo, sino porque las exportaciones no solo benefician al ganadero exportador sino a toda la ganadería, pues tienden a mejorar el precio interno y, sobre todo, porque inducen la reconversión productiva; la reconversión mejora la competitividad y la competitividad mejora la rentabilidad del negocio ganadero.

1.7. LA LUCHA CONTRA LA ILEGALIDAD: NECESIDAD Y VALOR AGREGADO

Dos elementos de la admisibilidad sanitaria, el SIVC y la trazabilidad, además del control a la movilización, son realmente un "valor agregado" en la lucha contra la ilegalidad, expresada en el sacrificio clandestino, la venta informal de carne, el abigeato y el contrabando.

La lucha contra la ilegalidad es una competencia de las autoridades de policía y del sistema de justicia fundamentalmente, pero tiene con los elementos de la admisibilidad sanitaria una relación biunívoca. La ilegalidad en todas sus formas es un factor de alto riesgo para la admisibilidad sanitaria, y los instrumentos de control para los tres elementos de la admisibilidad, lo son también, y muy útiles, para el control de la ilegalidad.

De ahí la importancia de fortalecer la vigilancia del INVIMA sobre las plantas de sacrificio; de la competencia preferente en materia de distribución y transporte de carne; de la tercerización del control operativo de la movilización de animales y la trazabilidad, y de la integración de esta última con la información de vacunación y movilización.

En el Pacto por el Crecimiento y Generación de Empleo del sector Cárnico, se contempló la iniciativa de una Comisión contra la Ilegalidad, liderada por el MADR. Al margen de quién deba asumir ese liderazgo, bien vale la pena materializar esa iniciativa, para diseñar planes de acción contra la ilegalidad asociada a la ganadería, con participación de las autoridades y de todos los actores de la cadena, con un enfoque de riesgo que priorice las zonas fronterizas y aumente los puestos de control sanitario y policial sobre el transporte de animales en píe y de carne.

2. LOS MERCADOS INTERNACIONALES

Durante el siglo XIX la ganadería colombiana exportó animales a las Antillas, de donde, cuatro siglos atrás, habían llegado los primeros bovinos a lo que hoy es territorio colombiano. Durante la primera mitad del siglo XX se emprendieron algunas aventuras exportadoras, pero, en general, nuestra ganadería siempre ha tenido una mayor orientación hacia el mercado interno, no tanto porque le falte "vocación exportadora", pues sus ventajas comparativas para la producción y exportación de carne son evidentes, sino por la falta de competitividad efectiva a nivel de la producción y frente a las barreras paraarancelarias en el mercado internacional de la carne.

Esta situación empezó a cambiar en la década de los noventa, con el nacimiento del Fondo Nacional del Ganado administrado por FEDEGÁN, que volvió a poner sobre la mesa un proyecto exportador basado en la superación de las principales barreras: La erradicación de la Fiebre Aftosa y la reconversión del sistema de sacrificio para garantizar la inocuidad del producto. Los dos se cumplieron en mayor o menor medida, pero en ambos casos la política pública -hay que decirlo- no estuvo a la altura de las proyecciones y de los esfuerzos ganaderos, a pesar de lo cual se han abierto algunas puertas a las exportaciones colombianas de carne bovina.

2.1. EL NUEVO ENTORNO DE LOS MERCADOS

Ahí siguen los mercados y ahí siguen las oportunidades, esperando a que Colombia dé pasos en firme para derribar las barreras de ese entonces -sanidad e inocuidad- y las nuevas que han surgido, con la trazabilidad en primer lugar.

No obstante, con la súbita aparición de la COVID-19, el entorno de los mercados cambiará necesariamente, como sucedió con la EEB (Vaca Loca) a finales de los noventa, que dio lugar a la aparición de la trazabilidad como nueva barrera no arancelaria.

Inevitablemente, las exigencias de sanidad e inocuidad se harán más estrictas y el Gobierno, para decirlo en términos coloquiales, tendrá que, finalmente, "pararle bolas" a la trazabilidad y al Sistema de Inspección, Vigilancia y Control. El retorno a "lo natural", con la exacerbación del temor al cambio climático, justificado por demás, generará nuevas barreras al comercio y nuevas "certificaciones".

Pero también habrá oportunidades, por el aumento de la población mundial; porque los consumidores privilegiarán la carne de animales alimentados con pasturas -una de nuestras fortalezas- y porque en algunos países, con China a la cabeza, aumentará el reconocimiento de la carne bovina como fuente segura de proteínas.

El mercado de carne en China es de marcada preferencia por la de cerdo, afectada por la epidemia de peste porcina que, con la misma velocidad de la COVID-19, se expandió por ese país en 2019, en

un proceso marcado por la opacidad de la información oficial, que, presionada por la evidencia, a mediados del año reconoció un impacto del 32% de disminución de su hato porcino, ¡más de 140 millones de cabezas!, mientras muchos especialistas aseguran que la realidad es del orden del 50% a 60% de sacrificio de un hato que, antes de la epidemia, sumaba más de 440 millones de cabezas.

1.2. ENTRE LA PRIORIDAD Y LA OPORTUNIDAD

¿Por qué ha pasado casi una década
sin que hayamos podido obtener la admisibilidad para todas nuestras contrapartes?
¿Qué pasó con la inocuidad? ¿Qué pasó con la trazabilidad?
En últimas,
¿Cuándo podremos colocar un kilo de carne en Estados Unidos y Europa?
Desde el Cuarto de al Lado: La Ganadería en los TLC
FEDEGÁN – FEP – 2013

Hoy han pasado casi dos décadas y estas preguntas siguen sin respuesta, sin contar con la suspensión del estatus de fiebre aftosa durante dos años, que originó la pérdida temporal de algunos mercados, principalmente el de Rusia, a la fecha recuperado; la disminución de las compras en otros, y ninguna reacción en los menos exigentes en temas de admisibilidad sanitaria, como nuestros principales clientes de ganado en píe: Líbano, Irak y Egipto.

De hecho, antes de lograr la certificación de libre de fiebre aftosa con vacunación en 2009, el país ya exportaba a lo que se conoce como "el circuito aftoso", con énfasis en el mercado venezolano y ventas que superaron los 800 millones de dólares. Fue precisamente a mediados de ese año, en el pico de las exportaciones, cuando se rompieron abruptamente las relaciones y se derrumbó un proyecto que tenía "todos los huevos en una sola canasta".

De ahí surge el proceso de exploración y conquista de mercados en el que adquirió valor el recién logrado estatus sanitario, hacia mercados tan importante como el de Rusia, para los cuales es suficiente como requisito de admisibilidad, y aún como carta de presentación de valor agregado para otros sin mayores exigencias en materia de admisibilidad sanitaria.

Ahora bien, aunque la consigna de "VACUNAR ES EXPORTAR", lanzada por FEDEGÁN – FNG en los años noventa para motivar el esfuerzo de erradicación de la fiebre aftosa, ha cumplido parcialmente su promesa de valor, no es menor cierto que la prioridad, desde un comienzo, fueron los mercados del "circuito no aftoso". Es por eso que, con ese mismo objetivo, en 2004, cuando el país iba a medio camino de la certificación para todo el territorio nacional, FEDEGÁN le pide al presidente de la República la expedición de un CONPES que permitiera avances en los otros dos frentes de la admisibilidad: La trazabilidad y el SIVC, solicitud que fue atendida con presteza, pero literalmente "empantanada" posteriormente.

Así pues, frente a la "prioridad aplazada" de la admisibilidad sanitaria integral a los principales mercados mundiales de la carne, han surgido "oportunidades" que el país ha aprovechado y que, por supuesto, debe seguir buscando y seguir aprovechando, pero sin relegar el objetivo final de llevar a Colombia a ser un jugador importante en el mercado mundial de la carne a partir del acceso a los principales mercados, con los cuales, además, Colombia firmó Tratados de Libre Comercio que, por cuenta de la barrera de la admisibilidad, se han convertido, literalmente, en "Acuerdos embudo" en cuanto a la ganadería se refiere.

Esos mercados, relacionados a continuación con observaciones sobre las condiciones y gestiones de acceso, deben seguir siendo el objetivo, no solo para justificar la inversión ganadera, sino porque colocar carne en el cercano mercado estadounidense, nos califica como una ganadería, siempre con metas, pero moderna, competitiva y sostenible, con lo que ello representa para la economía rural, para el país y para el bienestar de los ganaderos.

Mercados potenciales para el sector cárnico bovino	
Mercados con TLC Vigentes	**Notas en cada país**
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia	Por aftosa (Colombia país con vacunación) nunca se ha podido avanzar en ningún proceso de admisibilidad. México exige estatus sin vacunación. Se sabe que de adelantarse, los requisitos serán similares a los solicitados por los EE.UU
Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de el Salvador, Guatemala	No hay admisibilidad sanitaria por aftosa.
Comunidad Andina - CAN.	Suspendida con Perú por el brote de fiebre aftosa reciente
Acuerdo de Alcance Parcial sobre comercio y cooperación económica y técnica entre la República de Colombia y la Comunidad del Caribe (CARICOM)	No hay admisibilidad sanitaria por aftosa.
Acuerdo de Libre Comercio Chile - Colombia	Se tenía acceso sanitario el cual quedo suspendido por aftosa. Una vez se recupere el estatus se espera que Chile indique si hará una habilitación documental solamente o incluirá una nueva visita de inspección.
Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA)	No hay proceso de admisibilidad sanitaria.
Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Canadá	Se avanzó en tema documental y se logró organizar una visita de inspección a plantas en mayo 2017. Sin embargo, el primer día de la visita robaron a la delegación y decidieron cancelar la visita y regresar de inmediato a Canadá. Se está intentando reactivar la visita y Canadá mencionó que están dos puntos pendientes antes de la reactivación; primero están evaluando las condiciones de seguridad y segundo hasta tanto no se defina el estatus sanitario de país libre de aftosa no se podrá avanzar.
Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América	El principal requisito es lograr la equivalencia. Exigen contar con control de patógenos, sistema de laboratorios oficiales, sistema de inspección, vigilancia y control fuerte y que las plantas tengan HACCP. EE.UU. envío cuestionario y ya se respondió, por cambio en la plataforma en donde se respondió, los EE.UU. pidieron actualizar la información. Sin embargo en junio de 2017, los EE.UU. informaron que por el tema de la fiebre aftosa todo el proceso debe quedar congelado por un año a partir de la restitución del estatus.
Acuerdo de Complementación Económica No. 72 Colombia Mercosur	Argentina: tiene interés especial en vísceras. Solicita principalmente habilitación individual de plantas y tener plan de residuos y patógenos, sin embargo por el tema de aftosa el tema está cerrado para las autoridades argentinas. Hasta tanto no se recupere el estatus sanitario no se podrá avanzar en nada. Brasil: No hay interés exportador, por tanto no existe ningún proceso de admisibilidad. Uruguay: El tema sensible es la trazabilidad. Paraguay: El tema de mayor exigencia es en materia de sanidad animal.
Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial AAP.C N° 28 entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela	No hay viabilidad comercial
Acuerdo de complementación económica N° 49 celebrado entre la República de Colombia y la República de Cuba	No se tiene admisibilidad sanitaria por aftosa.
Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú	Colombia recibió en enero 2017 una solicitud de ajustes a la información remitida previamente respecto al cuestionario de la UE; actualmente se están adelantando estos ajustes. Exigen que el país tenga vigente un plan de residuos y patógenos y un sistema segregado de producción que garantice los predios de producción para la exportación a la UE. Hasta tanto no se dé lo anterior, no se podrá pasar a la siguiente etapa que es la visita de inspección.
Alianza del Pacífico	No hay admisibilidad sanitaria por aftosa.
Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Costa Rica.	No hay admisibilidad sanitaria por aftosa.
Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea	Exigen cumplir varios pasos del proceso de admisibilidad, principalmente giran en torno a un cuestionario de sanidad animal, luego una visita de inspección y negociar un certificado. Además exigen tener un sistema de inspección, vigilancia y control fuerte y tener plan de residuos y patógenos. Sin embargo actualmente no se trabaja en el sector bovino porque se priorizó el sector porcino que está más adelantado. Hasta tanto no se termine el proceso con porcinos no seguirá el de carne bovina.

Fuente: Ministerio de Comercio Industria y Turismo, http://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente.

2.3. LAS "PRIORIDADES" DE LA OPORTUNIDAD

La Recuperación de mercados

A diciembre de 2018, Colombia exportó 18.874 toneladas de carne y 65.340 animales vivos por un total de US$119.288. A diciembre de 2019 logró exportar 20.774 toneladas de carne y 75.370 cabezas a más de 15 destinos diferentes, por un total de US$132.025, con un crecimiento del 10,6%, y del mismo orden en toneladas y cabezas de ganado.

EXPORTACIONES DE CARNE 2018

País	Toneladas	Valor FOB (USD)
Rusia	12.413	46.611.363
Líbano	1.881	9.282.519
Jordania	1.478	6.269.954
Vietnam	1.283	4.501.985
Hong Kong	1.144	4.353.473
Emiratos Árabes Unidos	399	2.049.619
Curazao	275	1.094.581
Total	18.874	74.163.495

EXPORTACIONES DE ANIMALES VIVOS 2018

País	Cabezas	Valor (USD)
Irak	28.309	20.458.016
Líbano	15.948	11.728.457
Jordania	10.795	7.565.316
Egipto	10.288	5.372.385
Total	65.340	45.124.174

EXPORTACIONES DE CARNE 2019

País	Toneladas	Valor FOB Miles US$
Rusia	6.441	21.359
Vietnam	3.513	15.609
Líbano	2.682	10.885
Egipto	3.233	9.206
Jordania	2.367	9.236
Birmania (Myanmar)	437	2.936
Emiratos Árabes Unidos	549	2.580
Hong Kong	780	2.482
Libia	487	1.557
Corea	29	216
Ecuador	81	39
Otros países	176	104
TOTAL	20.774	76.208

EXPORTACIONES DE ANIMALES VIVOS 2019

País	Cabezas	Valor FOB Miles US$
Irak	61.336	46.220
Líbano	14.034	9.597
Total	75.370	55.817

Una conclusión "a priori" arrojaría que la suspensión del estatus sanitario no tuvo incidencia sobre las exportaciones, pues no solo presentaron un incremento del orden del 10% en dólares y en cantidades, sino que se exportó a un mayor número de mercados.

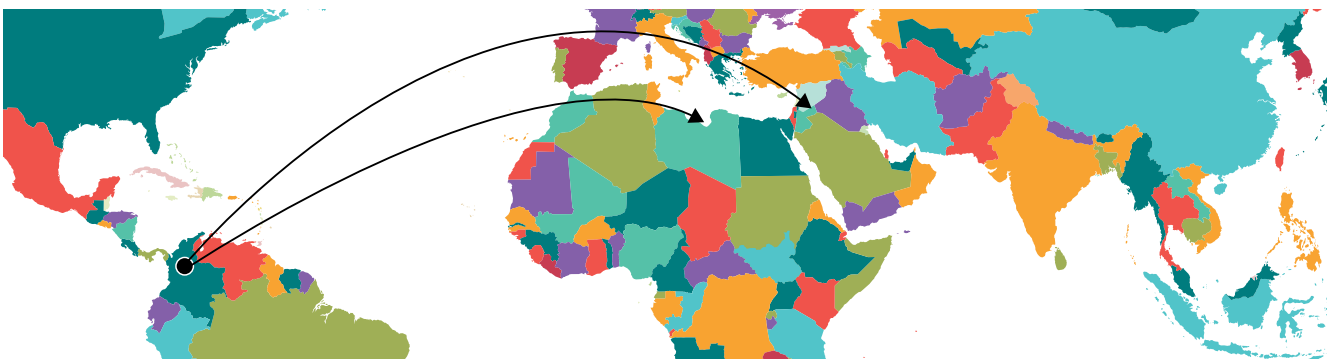
No obstante, los logros no se pueden medir frente a los resultados efectivos sino frente a "las metas"; y la meta parcial para 2019, de acuerdo con la tendencia que traían los mercados y con la de mediano plazo para 2022, de US$500 millones, no podía estar por debajo de los 200 millones de dólares. Los mercados de Libia, Jordania y Vietnam, de menor exigencia sanitaria, estuvieron dentro de esa expectativa, con crecimientos sostenidos, mientras que el mercado ruso presentó una caída que da cuenta del impacto de la pérdida del estatus sanitario, pues las exportaciones a Rusia deberían haber superado las 20.000 toneladas en 2019, frente a un resultado de 6.441, con una caída del 50% frente a 2018 (12.413 toneladas), tendencia que se mantiene en 2020 con un acumulado de apenas 1.284 toneladas al mes de abril.

Así pues, la meta de "recuperación" se debe plantear en dos líneas de acción:

a) *Recuperación de mercados:* en que teníamos admisibilidad y no se ha logrado recuperar, concretamente los de Curazao, Chile y Perú; los dos últimos socios nuestros en la Alianza Pacífico.
b) *Recuperación de volúmenes:* con el mercado de Rusia como una prioridad en este grupo, para retornar, en primera instancia, al nivel de 2018 y a la meta de 20.000 toneladas solo para Rusia en 2019, año en que ese fue el rango del total de exportaciones (20.774 toneladas).

La consolidación de mercados

La segunda meta es consolidar los mercados existentes, independientemente de su tamaño, con énfasis ponderados de acuerdo con la dinámica de los mercados mismos, pero con metas para cada uno de ellos. Son importantes aquellos en los que se han realizado grandes esfuerzos en los últimos años, como los de los países del Medio Oriente y Norte de África, con una creciente demanda de carne que nos brinda valiosas oportunidades.



No obstante, es evidente que la situación del comercio internacional por cuenta de la pandemia hace difícil estimar metas realistas para 2020, y muy probablemente será necesario revisar las de 2021, lo cual no implica "desatender" los mercados, pues, a pesar de las dificultades, el suministro de alimentos es una prioridad de todos los países y, de otra parte, no es menos cierto que, una vez se retorne a una relativa normalidad, habrá una explosión de demanda que representará una oportunidad que, bien aprovechada, podría permitir el cumplimiento de la meta para 2022 (500 millones de dólares).

El acceso a nuevos mercados

Es de notar que, en los últimos 10 años, el sector cárnico ha pasado de tener acceso a dos o tres mercados a cerca de veinte, con diferencias en sus exigencias de admisibilidad sanitaria y con precios altamente volátiles, sin embargo, se trata de una gestión exitosa y de una demostración de que es posible abrir las puertas de mercados internacionales, a partir del trabajo conjunto entre el sector público y el privado.

En el cuadro siguiente se relacionan los mercados que representan una oportunidad y con los cuales no se han suscrito TLC, algunos abiertos, otros ya recuperados - el ruso entre ellos-; otros con gestiones avanzadas y también algunos con altas exigencias de admisibilidad.

Mercados potenciales para el sector cárnico bovino	
Mercados Sin TLC- Oportunidades para Colombia	**Notas país**
Argelia	Se avanza en dos temas: 1) Memorando de entendimiento que debe ser presentado por los Ministerios respectivos y 2) Se avanzó en el certificado que está pendiente de firma. Una vez se firmen estos dos documentos ya se podría exportar por que no se necesita habilitación de plantas individual. Sin embargo es necesario tener en cuenta que este país no pertenece a la OMC.
Singapur	Exigen cuestionario de sanidad animal, tener plan de residuos químicos y patógenos, un sistema de Inspección, Vigilancia y Control robusto y habitación individual de plantas. Ya se envió la información y se espera respuesta oficial.
China	Exigen fuerte control sobre las plantas en temas de Inspección, Vigilancia y Control, ya se envió la información. Todo el proceso está quieto por temas de aftosa, una vez se restituya el estatus continuará el proceso con la fase de la visita de inspección.
Indonesia	Exigen que se apruebe el país por sus autoridades sanitarias, aprobación de plantas, protocolo sanidad en el cual hacer recomendaciones para la importación a su territorio, certificado Halal por centros islámicos reconocidos e inspección en puerto. Ya se envió la información y se está a la espera de la respuesta oficial.
Hong Kong	Se exportaba con un certificado del INVIMA genérico y se trabaja en la formalización para lo cual, pidieron información sobre residuos químicos para culminar el proceso documental y continuar con el tema de la visita
Vietnam	Se exportaba con certificado genérico del INVIMA. Este país solicitó información sobre el estado sanitario para adelantar el proceso de formalización.
Japón	Exige equivalencia de normas. En tanto no sea Colombia declarado libre de aftosa sin vacunación no es posible adelantar algún proceso.
Jamaica	Exige habilitación individual de plantas, tener HACCP y certificado acordado entre las autoridades sanitarias. Sin embargo por tema de aftosa todo se encuentra paralizado.
Curazao	Cerrado por Aftosa. Exige habilitación individual de plantas, tener HACCP y certificado acordado entre las autoridades sanitarias. Sin embargo por tema de aftosa está congelado.
Guatemala	Aftosa frena cualquier avance.
República Dominicana	Aftosa frena cualquier avance.
Trinidad y Tobago	Aftosa frena cualquier avance.
Qatar	Ya se envió una propuesta de certificado y se espera respuesta con sus requerimientos
Kwait	Se envió una propuesta de certificado a través de la embajada de Colombia en EAU la cual aún no ha sido respondida. Red cárnica hizo una exportación con certificado genérico ante el cual la autoridad sanitaria le pidió al INVIMA algunos ajustes.
Ecuador	Se superó la fase documental y la aftosa frenó el proceso. Tan pronto se recupere el estatus se espera retomar el proceso con la fase de la visita de inspección.
Suráfrica	Se envió un modelo de certificado y aún no se ha recibido la respuesta.
Arabia Saudita	Se realizó visita de las autoridades sanitarias de Arabia Saudita al INVIMA. Está pendiente terminar la revisión del certificado y recibir respuesta para visita de plantas.
Emiratos árabes Unidos	Mercado abierto. Ya está surtido todo el proceso y ya se autorizaron 4 centros islámicos para la certificación, 2 en Brasil y 2 en los EE.UU.
Rusia	Mercado abierto por recuperación del estatus sanitario.
Turquía	Los turcos tienen amplio interés en venir y hacer la visita de inspección, sin embargo exigen el cumplimiento de los mismos requisitos que exige la Unión Europea, por tanto y dado que no los cumplimos, la visita no tiene posibilidades de darse.

Los efectos de la pandemia por la COVID-19 se dejarán ver en el comercio mundial de alimentos y, por ende, en las negociaciones en curso. De una parte, la exigencia de Sistemas de Inspección, Vigilancia y Control que garanticen la inocuidad va a tomar relieve, pero también se darán cambios en los patrones de consumo de la población mundial, que significan grandes oportunidades para el posicionamiento de la carne colombiana, principalmente en el mercado asiático.

Adicionalmente, el alto potencial de compra de los países asiáticos le da a Colombia una ventaja competitiva en la región, ya que la ubicación geográfica permite desarrollar procesos logísticos más eficientes por el Pacífico con destino a Asia.

Es evidente que el mercado chino, con más de 1.300 millones de potenciales consumidores, es el eje de esta estrategia, una vez se validen los estándares exigidos y se cumplan los trámites requeridos. A nuestro favor juegan nuestras ventajas comparativas, un precio competitivo, la recuperación del estatus y la reciente aprobación de la regionalización sanitaria por parte de la OIE; en nuestra contra, principalmente, la debilidad de nuestro SIVC a cargo del INVIMA.

En Suramérica, y con la ventaja de la cercanía, han surgido oportunidades para Colombia, derivadas del creciente volumen de compras del mercado asiático a Brasil, Uruguay y Argentina, lo cual ha dejado volúmenes importantes por cubrir en sus mercados locales, particularmente para carne bovina fresca en el caso de Brasil, y para la industria procesadora de alimentos en el caso de Argentina.

La gráfica siguiente corresponde a la última priorización de mercados objetivo para admisibilidad de la carne bovina, concertada con el DANE (Grupo Técnico de Trabajo de Asuntos Comerciales Internacionales de la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias). Es destacable que, por primera vez, haya una propuesta concreta y concertada de admisibilidad a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea en el mediano plazo (2022 -2023). En cuanto al mercado chino, que ha sido ubicado en el mismo rango temporal, consideramos que, dados los avances y a pesar de la actual coyuntura, la admisibilidad se podría lograr en 2011. A juicio de la empresa Minerva, principal exportador desde Colombia, la misma anticipación se podría aplicar para el mercado de Singapur, si se hace un esfuerzo conjunto con el gobierno.

PRIORIZACIÓN DE MERCADOS PARA ADMISIBILIDAD
Producto: Carne Bovina

20 países con mayor potencial de un total de 58

1 Qatar
2 China
3 Corea, República de
4 Indonesia
5 Taipéi Chino [1]
6 Filipinas
7 Irán, República Islámica del
8 Kuwait
9 Panamá *
10 Bahréin
11 Cuba (sale)
12 EL Salvador*
13 Guatemala*
14 Jamaica*
15 Macedonia del Norte
16 Uruguay
17 México*
18 Camboya
19 Japón*
20 Mauricio

Corto Plazo [1] (2020-2021)	Mediano Plazo (2022-2023)	Largo Plazo (2023 en adelante)
Qatar (1) Kuwait (8) Bahréin (10) Hong Kong Vietnam (considerando estrategias de negociación) Indonesia (4)	China (2) Singapur (29) Canadá (22) UE (24) Filipinas (6) Argelia (48) Malasia (28) Estados Unidos (23	Corea (3)

1) Los plazos corresponden a la finalización de los procesos de admisibilidad
* Países con estatus libre de aftosa sin vacunación.

2.4. PROMOCIÓN COMERCIAL Y DIPLOMACIA SANITARIA

Es encomiable la labor de promoción comercial de ProColombia, en asocio con los productores y exportadores de diversos sectores, para buscarle mercados a los productos colombianos. Conjuntamente con el ICA, el INVIMA y FEDEGÁN, esta estrategia ya ha mostrado sus resultados, superando inclusive los requisitos adicionales que, en materia de sanidad e inocuidad, debe surtir la exportación de productos alimenticios.

La admisibilidad sanitaria -es necesario reiterarlo- es el eje de cualquier programa exportador de carne. En consecuencia, teniendo en cuenta que buena parte de las oficinas comerciales de ProColombia en el mundo se mueven a través de las embajadas, es vital que al interior de estas últimas, se conformen grupos de trabajo (promoción comercial- diplomacia sanitaria) que impulsen las solicitudes de admisibilidad y presionen, por los canales diplomáticos, las respuestas oficiales a las comunicaciones de las autoridades sanitarias colombianas.

Así mismo, en aquellos países donde no existe presencia diplomática ni comercial de ProColombia, se debe avanzar en la misma dirección con los agregados comerciales de las embajadas de los países que ofrecen tal representación para nuestro país.

En cuanto a la promoción del consumo es necesario acelerar las acciones para lograr una "marca país" para la carne colombiana, que permita su adecuada promoción y venta en diferentes espacios comerciales, como ferias internacionales, eventos diplomáticos, ruedas de negocio, entre otros. La "marca país" debe mostrar las ventajas, las características, las buenas prácticas de producción y la alimentación de los animales con pasturas; todo ello con el fin de consolidar una presencia comercial de la carne colombiana.

Esta estrategia de promoción comercial - diplomacia sanitaria, para que sea rigurosa, efectiva y se traduzca en un único indicador: el incremento de las exportaciones, debe tener una instancia de concertación y seguimiento -lo que no se mide no se controla y no se logra- , con participación del ICA, el INVIMA, Procolombia, los ministerios correspondientes y FEDEGÁN en representación de los productores, lo cual se puede lograr con la incorporación formal del sector privado al Grupo Técnico de Trabajo de Asuntos Comerciales Internacionales del DANE.

3. GANADERÍA SOSTENIBLE: EL FUTURO

La ganadería sostenible es, definitivamente, la apuesta de calidad de la ganadería colombiana frente a los mercados internacionales de carne bovina, además de ser, también, una apuesta de productividad y rentabilidad del negocio ganadero. No en vano ese fue el lema y el tema central del 37° Congreso Nacional de Ganaderos, realizado en Bogotá en 2019.

Colombia ha tenido un papel pionero en Sistemas de Producción Sostenible, principalmente a partir del Programa "Ganadería Colombiana Sostenible", financiado por el Fondo GEF del Banco Mundial y por el Gobierno del Reino Unido, con la participación de FEDEGÁN como ejecutor, de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Centro de Investigaciones CIPAV, El Fondo Acción y TNC (The Nature Conservancy) como aliados estratégicos.

El concepto de "Ganadería Sostenible" frente a los mercados es el de vender no solo el producto "carne", sino vender, como valor agregado, inocuidad derivada de mejor alimentación, Buenas Prácticas Ganaderas (BPG) y Bienestar Animal; y vender, sobre todo, Responsabilidad Social y preservación de la naturaleza, características que, cada vez más, se van imponiendo en los mercados internacionales.

No obstante, la Ganadería Sostenible a partir de Sistemas Silvopastoriles Intensivos (SSPi), requiere de tres elementos fundamentales:

- Promoción y capacitación

En la misma medida en que los SSPi representan una verdadera revolución productiva y una estrategia eficaz para la reconversión ambiental de las regiones ganaderas, lo cual debe ser prioridad de la política pública frente a las amenazas del cambio climático, también exigen un "cambio de cultura" después de medio siglo, desde cuando la "revolución verde" y la reforma agraria promovieron el paradigma contrario: la destrucción del bosque nativo "no productivo" para convertir en "arables" y "productivas" grandes extensiones de tierra.

Ese "cambio de cultura" requiere de un gran esfuerzo de promoción y capacitación que, hasta ahora, ha sido asumido por el sector privado a través de instituciones como CIPAV y, en la última década con gran fuerza, por FEDEGÁN como entidad administradora de la parafiscalidad a través del FNG, y directamente como la entidad ejecutora del programa "Ganadería Colombiana Sostenible".

Es de tal magnitud el impacto de los SSPi sobre el paisaje rural, como se aprecia en las fotografías, que la labor de promoción y capacitación, de "convencer al ganadero", debe ser un esfuerzo tripartito entre la Academia, el sector privado con los recursos parafiscales, y el Gobierno a través de asignaciones específicas del Presupuesto Nacional a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- Financiación

El costo por hectárea del establecimiento de SSPi, a pesar de su alta tasa de recuperación vía incremento de productividad por hectárea, representa una inversión inicial que no está al alcance de la gran mayoría de productores ganaderos y, por lo tanto, debe ser financiada con crédito de fomento en condiciones que consulten los períodos de "maduración" del sistema hasta llegar a su etapa de retorno de la inversión.

- Asistencia Técnica y extensión

La Asistencia Técnica es definitiva, no solo durante la etapa de establecimiento, sino para su conservación, a través de un servicio permanente de "extensión". De hecho, la AT debe ser parte integral del crédito, pero debe estar disponible para el ganadero en todo momento, desde la estructuración misma del proyecto, y la manera más expedita es a través de los gremios, con recursos del Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial, IATG, mas no con las limitaciones, que convierten a los gremios en "cazadores de recursos" siempre escasos, sino como un "Sistema Nacional" financiado para garantizar la permanencia del servicio.

Es dentro de este marco de referencia que debería desarrollarse la política pública para cumplir las metas ambientales propuestas por el Gobierno Nacional para el año 2022, de:

- El establecimiento de 100 mil hectáreas en Sistemas Silvopastoriles.
- La siembra de 180 millones de árboles nativos.

4. CRÉDITO PARA LA COMPETITIVIDAD

La "descapitalización" del campo es una de las grandes secuelas de la ausencia de los recursos y las instituciones del Estado durante décadas, traducida en grandes carencias de infraestructura física y social -condiciones de desarrollo-, que a su vez han generado aislamiento, ilegalidad, inseguridad, violencia, pobreza rural y desinversión privada.

El Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, ejecutado por FINAGRO bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, está llamado a cubrir, parcialmente cuando menos, esa escasez de flujos de capital para financiar al sector agropecuario y "desempantanar" el desarrollo rural.

No es tema de este documento hacer un análisis exhaustivo del crédito agropecuario, pero sí algunas consideraciones sobre sus objetivos y distorsiones, de cara a los retos de la competitividad productiva de la ganadería, como insumo básico, como el "plante" para la competitividad de la carne colombiana en los mercados internacionales.

4.1. EL OBJETIVO DE "FOMENTO" Y SUSCONDICIONES

"Impulsar o proteger algo", es una de las entradas del diccionario para el verbo "fomentar". Se "fomenta" algo que merece o necesita ayuda; es decir, se "impulsa" aquello de gran importancia estratégica para la generación de divisas, ingresos y empleo, o bien, se "protege" algo por su alta vulnerabilidad y su importancia para el equilibrio social.

La producción agropecuaria cumple las dos condiciones. Se debe "impulsar" por su importancia estratégica para la seguridad alimentaria, para la generación lícita de riqueza rural y por su potencial de generación de divisas, hoy valorado frente a la urgencia de una menor dependencia petrolera. Se debe "proteger" porque es estratégico recuperar el equilibrio social del campo y porque, en medio del abandono, las carencias y la ilegalidad reinante, la producción rural se desenvuelve en un entorno de alta vulnerabilidad que, de contera, ahuyenta la inversión privada.

Si el Estado tiene clara la condición estratégica de la producción agropecuaria y del campo como su escenario, un crédito agropecuario de verdadero "fomento" debería ser solamente un corolario, con los debidos controles, por supuesto, pero en condiciones realmente diferenciales a las actividades no fomentadas. Los países desarrollados, grandes productores de alimentos, han logrado esa condición con instrumentos de fomento -subsidios directos principalmente- frente a los cuales nuestro "crédito de fomento" es una herramienta tímida.

4.2. LA CARTERA SUSTITUTIVA Y SUS EXCLUSIONES

El Crédito Agropecuario nació institucionalmente en el país con el siglo XX y la consolidación de un "sistema financiero"; y nació con el claro objetivo fundacional de *"Dar préstamos (…) a los agricultores y ganaderos del país"*, una de las cinco grandes funciones que la Ley le asignó a la naciente Caja de Crédito Agrario en 1931, con prelación a los pequeños productores, hacia los cuales debería orientarse el 40% de los préstamos.

La progresiva exclusión del eslabón primario

En 1973, la Ley 5ª creó el primer Fondo Financiero Agropecuario en el Banco de la República y los Títulos de Desarrollo Agropecuario como inversión forzosa para los bancos, con el fin de fortalecer el "redescuento", que ya existía, de los créditos otorgados al sector rural.

En la década de los noventa se produjeron dos cambios que terminaron desvirtuando el objetivo del crédito de fomento y desviando sus recursos hacia otros sectores:

- A partir de una equívoca concepción de "cadena", la ley 16 de 1990 (art. 2) amplió el ámbito a "las distintas fases del proceso de *producción y/o comercialización de bienes originados directamente o en forma conexa o complementaria*, en la explotación de actividades agropecuarias…", y para completar, el artículo 27, adicionó, como beneficiarios del crédito para comercialización, a *"… la industria procesadora".* De un plumazo, los recursos que habían sido para "agricultores y ganaderos", ahora podían ser utilizados por otros sectores de la producción.
- Bajo la presión del sector financiero, se creó la "cartera sustitutiva", con la cual los bancos podían "sustituir" la inversión en TDA, por créditos con sus propios recursos en "condiciones Finagro", pero aprobados a partir de su propia valoración del riesgo.

Como era de esperarse, la lógica "comercial" primó sobre la de "fomento". De un 22% en 2007, la cartera sustitutiva llegó al representar el 80,6% del total de los créditos Finagro en 2019, crecimiento motivado por una nueva, enorme y segura demanda por parte de grandes industrias de producción de insumos, procesamiento y comercialización. En 2019, esos otros eslabones de las cadenas les dejaron a los productores primarios apenas el 24,8% de los recursos. ¡EL CRÉDITO AGROPECUARIO HABÍA DEJADO DE SER "AGROPECUARIO"!

La exclusión del pequeño productor

La exclusión del pequeño productor es apenas un resultado inevitable, pues la cartera sustitutiva no solo absorbe el mayor porcentaje de colocaciones, sino que esa mayor participación se distribuye entre grandes productores que, además, pertenecen a eslabones diferentes al primario.

En 2019, el 83% del número de créditos correspondió a pequeños productores, pero ese alto porcentaje es solo un "espejismo vendedor", pues esos pequeños, más de ¡343.000! solo recibieron el 13% de los recursos, mientras el 3% de los créditos -los grandes- se llevó el 71% del valor y, por si fuera poco, el 75% de esa mayor destinación hacia grandes productores, tampoco llegó al eslabón primario, sino a grandes empresas de transformación, comercialización y servicios de apoyo.

El pequeño productor y, en gran parte, todo el sector agropecuario, quedaron confinados a la "cartera del redescuento", que apenas representa el 20% de los recursos entregados, y al Banco Agrario, que la maneja casi en su totalidad.

4.3. LA TRAMPA DE LAS GARANTÍAS

La garantía hipotecaria, por definición, es una de las principales barreras de acceso al crédito. Superarla para los pequeños productores estuvo detrás de la creación del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG.

No obstante, de los 19,2 billones de crédito otorgados por el sistema durante 2019, solo 2,4 tienen garantías a través del FAG, es decir apenas el 12,6% del crédito total, y ni siquiera por el 100% de su valor, sino por 1,8 billones, el 9,4% del valor total. En consecuencia, aun descontando a los beneficiarios de otros eslabones, un gran número de productores agropecuarios están sometidos a la constitución de garantías hipotecarias con los bancos comerciales como única forma de acceder al crédito.

La constitución de garantías hipotecarias, así como su traslado de una entidad financiera a otra, tiene altos costos que terminan impidiendo la movilidad del crédito; y una vez constituidas, las hipotecas se convierten en un "cerrojo" que encierra al productor "de por vida" en el cerco estrecho de un solo banco. Adicionalmente, las garantías hipotecarias ante el sistema financiero deben ser constituidas, usualmente, por porcentajes superiores al 100% del valor de los créditos aprobados.

Por razón de la rigidez actual de las garantías hipotecarias, sin liberación progresiva al ritmo de la amortización del crédito, la totalidad o gran parte de los activos de un productor terminan amparando sumas irrisorias por largos períodos.

Las restricciones que impone la garantía hipotecaria convierten al crédito de fomento en un mercado de compradores sujeto a las exigencias y condiciones dominantes de la banca privada.

4.4. CONDICIONES DEL CRÉDITO PARA LA COMPETITIVIDAD

El crédito promotor versus el crédito asistencialista

Es necesario cambiar "la filosofía" del crédito agropecuario de "fomento", y el factor de cambio debe ser la convicción del Gobierno y del Estado como un todo, y de la sociedad inclusive, sobre la importancia estratégica del sector agropecuario y del campo como su escenario.

Entonces el crédito no será una "dádiva asistencialista" a la que es difícil acceder en un mercado competitivo y selectivo de compradores; ni solamente un instrumento "reactivo" frente a calamidades climáticas o desastres, para tratar apenas de sacar a unos productores de sus dificultades.

Si esa convicción existe, un sistema de crédito de verdadero "fomento" emerge como una consecuencia, como un crédito "promotor" que no solo apalanca una actividad que el Gobierno considera estratégica por su potencial y/o por su vulnerabilidad, sino que tiene capacidad para cambiar las condiciones de vida de sus beneficiarios.

Ese crédito "promotor", de verdadero fomento, requiere:

- Recursos suficientes, que lo conviertan en un mercado de oferta, de "vendedores".
- Condiciones "especiales", acordes con "la convicción" y de verdadero "fomento".
- Orientación hacia el sector primario, que debe volver a ser su destinatario natural.
- Asistencia técnica integral, como garantía de éxito de los proyectos y de utilización óptima de los recursos.

Los "cupos" de la cartera

Desde hace más de una década se viene discutiendo la necesidad de corregir la distorsión generada por la "fuga" de recursos de la cartera sustitutiva hacia otros sectores y, en consecuencia, de devolverle al crédito de fomento agropecuario su orientación natural hacia los productores realmente agropecuarios, sin menoscabo de reconocer la importancia del desarrollo integral de las cadenas. Es necesario, por lo tanto, establecer "cupos":

- A la sustitución: Disminuir el porcentaje de inversión forzosa que los bancos pueden sustituir con créditos propios, lo cual, automáticamente, aumenta la bolsa de la "cartera de redescuento".
- Al eslabón primario en la sustitutiva: Establecer un cupo exclusivo y obligatorio de la cartera sustitutiva, orientado al eslabón primario, que son los productores agropecuarios realmente.
- Al pequeño productor en ambas carteras: Establecer cupos exclusivos y obligatorios para pequeños productores y, preferencialmente, para asociaciones de pequeños productores, eliminando la obligación solidaria.

El Sistema Móvil de Garantías: "La libertad de elegir"

Es necesario crear un sistema de garantías hipotecarias con las siguientes características, que propicie la movilidad del mercado del crédito agropecuario y les devuelva a los productores "la libertad de elegir":

- Administrado por FINAGRO, bajo las directrices de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y complementario -no excluyente- al actual sistema de garantías no hipotecarias administrado por FINAGRO.
- Será a FINAGRO, y no a los bancos, a quien el deudor hipotecará sus activos, y FINAGRO, como administrador, expedirá títulos hipotecarios de primer grado y de fácil aceptación por los bancos.
- El cupo o capacidad hipotecaria del usuario del crédito tendrá la condición de "rotatoria", es decir, se irá liberando en la medida en que el crédito sea amortizado.
- El Sistema Móvil de Garantías estará soportado en un Sistema de Información que incluya la historia crediticia de los solicitantes, su experiencia, conocimiento y permanencia en su actividad, así como sus garantías reales, activos y pasivos.
- El Sistema Móvil de Garantías convertirá al crédito agropecuario en un "mercado de vendedores" compitiendo por conseguir clientes de crédito, que tendrán garantías disponibles y, sobre todo, "libertad de elegir".

Líneas Especiales para la competitividad ganadera

Para las necesidades de la reconversión productiva de la ganadería y, específicamente, de la competitividad internacional de la carne bovina, se requiere apalancamiento financiero permanente a través de:

- Una Línea Especial de Crédito para la productividad ganadera, cuyos objetivos sean el mejoramiento genético y el fortalecimiento de la nutrición acorde con las condiciones climáticas de cada zona productiva.
- Incorporar a la actividad ganadera en la Línea Especial de Crédito de Bioseguridad y Control de Enfermedades, lo cual contribuirá a la erradicación de las enfermedades de control oficial y de las que no lo son, lo cual, además, fomentará la adopción de Buenas Prácticas Ganadera, BPG, y un mayor nivel de especialización frente a los mercados.
- Una Línea Especial de Crédito con ICR, para el establecimiento de Sistemas Silvopastoriles, que son la apuesta de futuro de la ganadería colombiana y un factor definitivo de valor agregado frente a los mercados internacionales.

5. INSTITUCIONALIDAD PARA LA COMPETITIVIDAD

A manera de recapitulación:

- El fortalecimiento institucional del ICA como autoridad sanitaria nacional, para lo cual es imperativa la tercerización de la trazabilidad y de la operación de las Guías de Movilización.
- El fortalecimiento del INVIMA en sus funciones de Inspección, Vigilancia y Control de la Cadena Cárnica, a partir de la no prórroga del Decreto 1500 de 2007 y de las normas que lo modifican, con capacidad para el control directo sobre el transporte de productos cárnicos y sus establecimientos de expendio.
- Recuperar y darle continuidad al Grupo Técnico de Trabajo de Asuntos Comerciales Institucionales, liderado por el Departamento Nacional de Planeación-DNP, con el objetivo fundamental de diseñar la estrategia de diplomacia sanitaria para el incremento de las exportaciones.

FEDEGAN

FEP

FONDO DE ESTABILIZACIÓN
DE PRECIOS

FEDEGAN