

**ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA:
PERSPECTIVA DESDE SECTOR LÁCTEO**

DIANA YULIETH CÉSPEDES PARDO

**ENSAYO COMO TRABAJO FINAL PARA OPTAR
AL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN GERENCIA EN COMERCIO INTERNACIONAL**

DIRECTOR

MSC PATRICIA CARREÑO MORENO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN DE GERENCIA EN COMERCIO INTERNACIONAL

BOGOTÁ D.C, MAYO DE 2015

**ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA:
PERSPECTIVA DESDE SECTOR LÁCTEO**

DIANA YULIETH CÉSPEDES PARDO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN GERENCIA EN COMERCIO INTERNACIONAL

BOGOTÁ, MAYO 2015

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
CONTEXTUALIZACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO EN COLOMBIA	9
Relaciones comerciales entre Colombia y la Unión Europea	12
VENTAJAS COMPETITIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA	15
Instrumentos políticos para el sector lácteo europeo	17
FRACASO DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN	20
Proceso y resultados de las negociaciones para el sector lácteo colombiano	21
ESTRATEGIAS EMPLEADAS POR EL GOBIERNO	23
CONCLUSIONES	28

INTRODUCCIÓN

“El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el próximo mes y el año que viene; y de explicar después por qué fue que no ocurrió lo que el predijo”

Wiston Churchill

Un tratado de libre comercio es una herramienta comercial empleada por los Gobiernos para fomentar el intercambio comercial y acceder a un trato preferencial para que los productos ingresen a un país destino con una reducción de barreras arancelarias, este tipo de acuerdo se encuentra regulado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), dentro de sus beneficios se destaca la creación de empresas, el aumento en la comercialización de productos nacionales, la generación de empleo, aumento en la competitividad, acceso a tecnología, ingreso de inversión extranjera, entre otros.

En la actualidad Colombia cuenta con Acuerdos comerciales con México (1994)¹ Estados Unidos (2012), Comunidad Andina de Naciones – Mercosur (2005), Chile (2009), los Estados AELC² (2010), Canadá (2011), y recientemente con la Unión Europea y Corea.

En este sentido, el siguiente trabajo se centrará en el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú, en el que se abordará el impacto de las medidas adoptadas dentro del Acuerdo para el sector de lácteo en Colombia.

¹ Los respectivos años reflejan la fecha en la que entro en vigor el acuerdo en Colombia. Es preciso aclarar que se relacionaron para dar una generalización en los años que Colombia ha iniciado con la implementación de los mismos.

² El Tratado se llevó a cabo con dos países de la Asociación Europea de Libre Comercio – AELC o EFTA – Suiza y Liechtenstein.

Cabe resaltar que el Acuerdo con la organización europea tiene un mayor alcance que un Tratado de Libre Comercio tradicional, puesto que convergen tres (03) factores que marcan la diferencia, un diálogo político, unos programas de cooperación y el libre comercio; esta negociación se llevo a cabo en dos fases para obtener un acuerdo final.

La primera fase surge ante la necesidad de firmar un acuerdo entre dos bloques de integración, Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea (UE), las negociaciones iniciaron desde septiembre de 2007 hasta mayo de 2008, dentro de las cuales se desarrollaron tres rondas que permitieron abarcar entre los grupos de trabajos los aspectos necesarios para ser incluidos dentro del acuerdo, en la última reunión de mayo de 2008 en el marco V Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, se llegó a un acuerdo marco flexible en el que cada uno de los países que conforme la CAN (Bolivia – Colombia – Ecuador y Perú) podían elegir si continuaban con el proceso de negociación.

Durante la segunda fase, que inició en enero de 2009 entre Colombia, Ecuador y Perú y finalizó en mayo de 2010, dentro de este lapso de desarrollaron nueve (09) rondas adicionales y el último encuentro durante la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, se concluyeron las negociaciones entre Colombia, Perú y Unión Europea.

Posteriormente, el Acuerdo Comercial fue firmado el 26 de junio de 2012 en la ciudad de Bruselas, para continuar con la aprobación del Parlamento Europeo en diciembre del mismo año; en Colombia el Congreso aprobó en julio de 2013. En la actualidad, el acuerdo se encuentra bajo aplicación provisional, mientras continúa su trámite ante la Corte Constitucional.

Dentro del proceso de negociación, el sector lácteo es uno de los más afectados para Colombia puesto que se mantiene una protección con aranceles de hasta 264%, teniendo en cuenta que la Unión Europea es uno de los productores mundiales de lácteos, con empresas productoras de leche altamente tecnificadas y subsidiadas por parte de la Comunidad Europea (Espinosa, 2013), mientras que en el caso de Colombia no existen herramientas que impulsen una alta competitividad, en donde la producción nacional proviene de sectores informales y fincas.

En términos generales, la Unión Europea produce 153.000 millones de litros de leche al día mientras que en Colombia se producen 4.1 litros de leche por vaca al día, lo cual pondría en desventaja al sector lácteo en Colombia teniendo en cuenta que el 37% de la producción nacional proviene de un sector informal y el 10% procesados en fincas 10%, según cifras de FEDEGAN. Disponible en [http://beta.larepublica.com.co/el-sector-lechero_30775]

Por lo anterior, a lo largo del trabajo se pretende responder las siguientes inquietudes
¿Cuál es el escenario del sector lácteo en Colombia tras la implementación del acuerdo comercial

con la Unión Europea? Y cuáles estrategias empleará el Gobierno para evitar una afectación en el sector?.

Este proyecto tiene como objetivo analizar el escenario al que se debe enfrentar el sector lácteo en Colombia tras la implementación del Acuerdo Comercial con la Unión Europea, para lo cual se describirán las condiciones actuales de la industria láctea en Colombia y de la Unión Europea, seguidamente se presentará un balance de lo que se suscribió en el Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea en materia de lácteos y finalmente se identificarán las estrategias a desarrollar por el Gobierno para enfrentar los efectos en el sector lácteo del Tratado de Libre Comercio.

El siguiente trabajo de grado se encuentra dirigido para los estudiantes de comercio internacional, así como para las personas que quieran conocer las consecuencias del Acuerdo Comercial en la industria láctea del país. Por otro lado para desarrollar la investigación en mención se contará con las bases virtuales con las que cuenta la Universidad Militar, los estudios realizados a nivel nacional que han identificado los impactos del acuerdo y la información académica ya establecida referente a la política comercial que emplea la Unión Europea en sus tratados.

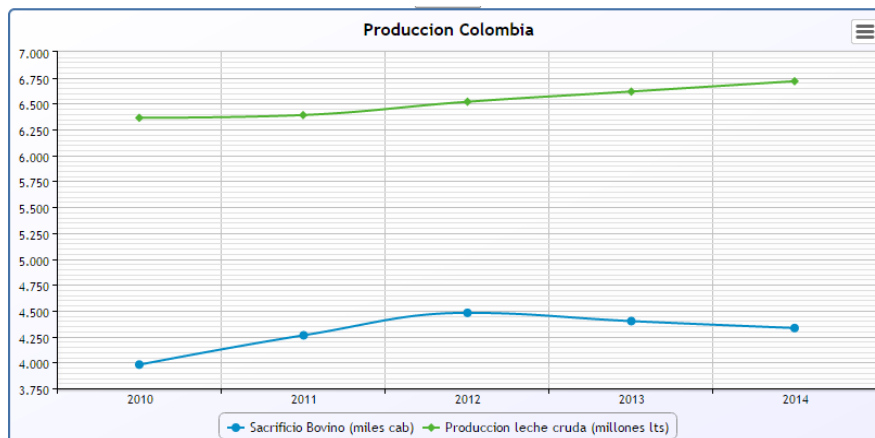
La investigación puede generar nuevos aportes a los estudios del sector lácteo en Colombia, puesto que las empresas deben conocer a que se debe enfrentar el sector tras la implementación del acuerdo, así como las estrategias que ha estado trabajando el Gobierno con la Unión Europea y como acceder a las mismas.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO EN COLOMBIA

Las estrategias empleadas por el Gobierno Colombiano no permitirán afrontar las implicaciones del Acuerdo Comercial con la Unión Europea en el sector lácteo.

La leche es un producto rico en nutrientes, compuesta por un 80% de agua y el 20% de sólidos totales (grasa, proteína, carbohidratos como lactosa y minerales como el calcio. La producción de leche en Colombia tuvo un incremento de 1.5% en 2014, el consumo llegó a 143 litros por persona durante el año 2014, según cifras de FEDEGAN, la producción de leche ha aumentado desde el año 2010 con 6.363 millones de litros de leche hasta el año 2014 con 6.717 como lo muestra la siguiente gráfica. Disponible en [<http://www.fedegan.org.co/estadisticas/produccion-0>]

Gráfica 1: Producción de leche en Colombia (2010 – 2014)



Fuente: Fedegan. (2015 – www.fedegan.org.co)

Asimismo, El sector lácteo representa cerca del 0.9 % del PIB nacional, según FEDEGAN existen alrededor de 450.000 productores en el país, y Colombia se ubica en el cuarto lugar de producción en América Latina, con un volumen de 6.500 millones de toneladas por año, seguido de Brasil, México y Argentina, la mayor parte de la producción se consume en el mercado nacional y es considerada como prioritaria para proveer la seguridad alimentaria. [Disponible en <http://propais.org.co/biblioteca/inteligencia/sobre-el-sector-lacteo-colombiano.pdf>]

Uno de los factores que obstaculiza aumentar competitividad del sector lácteo se debe a los altos costos de producción, en donde el país junto con Japón, Noruega y Suiza registran altos costos durante el proceso de producción, mientras que Estados como Nueva Zelanda y Polonia presentan los más bajos costos de producción en el mundo puesto que cuentan con grandes tierras y salarios bajos (DNP, 2010); en el caso de Colombia la mano de obra, falta de tierras y los gastos de alimentación³ son los elementos que representan mayores costos dentro de la cadena de producción y que no todos los productores pueden financiar.

De igual forma, otro factor afecta el sector es la producción y comercialización informal en un 43% del total de la producción nacional, en donde son establecimientos que ocupan menos de 05 empleados y emplean tecnologías artesanales durante el proceso de producción; el departamento con uno de los índices de informalidad más altos es Cauca con un 75%. En

³ Estos son suplementos alimentarios que necesita el ganado teniendo en cuenta que el pasto no contribuye con los requerimientos nutricionales exigidos.

Colombia existen cinco empresas que procesan el 57% de la leche del país, tres (03) compañías se encargan del 80% de la leche en polvo (Colanta 25%, Alpina (25%) y Nestlé 18); lo cual indica que la producción de la leche se encuentra en unas pocas compañías, quienes tienen mayor facilidad para exportar y a mejorar su competitividad. (Quintero, 2011).

Asimismo la falta de desarrollo de las zonas con ventajas comparativas y competitivas para la producción, transformación y comercialización de leche, con una baja adopción de tecnología e innovación, solo se emplea el 7% para el uso agrícola y los productores poseen menos de 50 vacas cada uno (33%) y de hatos con menos de 8 vacas (23%), mientras que UE controla el 30% de la producción mundial y en 15 días produce 6.500 millones de litros, lo que equivale a la producción colombiana en un año. Disponible en

[<http://www.semana.com/economia/articulo/la-leche-amarga-del-tlc-entre-colombia-ue/116847-3>]

Por otro lado, el bajo nivel de consumo de leche y productos lácteos, junto a las limitaciones de controlar la producción y comercialización como el contrabando, son elementos que no permiten fortalecer el sector sino por el contrario lo debilita. En el caso del contrabando, Ecuador y Venezuela ingresan al país de forma ilegal leche en polvo y lactosuero, durante los primeros seis meses del año 2014 la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) incautaron en zona fronteriza 54.000 litros de leche que equivale a \$1.200 millones. Disponible en

[<http://www.elespectador.com/noticias/economia/ganaderos-alertas-contrabando-de-leche-articulo-504626>]

Las anteriores debilidades son presentadas en el documento Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) junto a un plan de acción como política para mejorar la competitividad del sector, que se tratará más adelante.

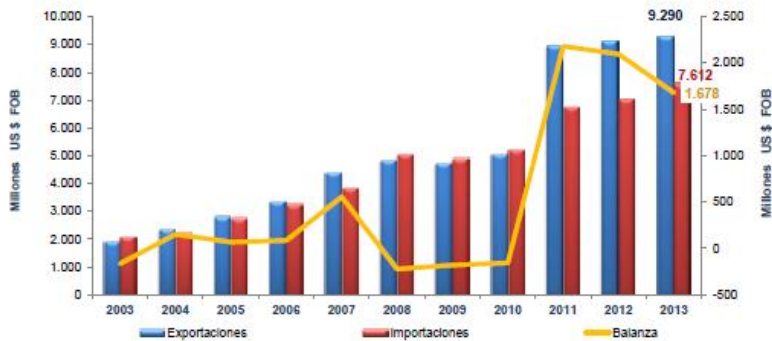
Relaciones comerciales entre Colombia y la Unión Europea

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), tiene el PIB más grande a nivel mundial, aproximadamente el 20%, la UE es el primer importador con cifras de US \$2.132.888 millones y exportador mundial de bienes, con cifras estimadas US \$2.349.849 millones. Disponible en [<http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=3967>].

Los principales sectores que exporta Colombia a la Unión Europea provienen del Carbón con una participación del 38%, seguidamente del petróleo con un 36% por un valor de US \$9.289.829; en cuanto a las importaciones son básicamente a través de maquinaria y equipo (46%), química básica (25%) y el sector automotor (5.9%) por un valor de US \$ 7.948.758 durante el año 2013. Disponible en [<http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=3967>]

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro del grupo de productos agrícolas en el 2013 se exportó a los países de la Unión Europea alrededor de US \$1. 309.415 (14%), el cual disminuyo en un 4.4% respecto al año 2012.

Gráfica N° 2. Balanza comercial Colombia – Unión Europea



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014 - <http://www.mincit.gov.co>)

En esta gráfica se observa que entre el año 2007 y 2010 la balanza comercial tuvo una caída, con bajos niveles de exportaciones, sin embargo la recuperación se da a partir del año 2011 hasta llegar a los US \$ 9.290.000 para el año 2013.

El crecimiento de las exportaciones colombianas al continente europeo surgió gracias a las preferencias arancelarias otorgadas a través del Sistema Generalizado de Preferencias SGP-Plus, que finalizó 31 de diciembre de 2013, en las que se beneficiaron productos como confecciones, plátano, flores, café y esmeraldas.

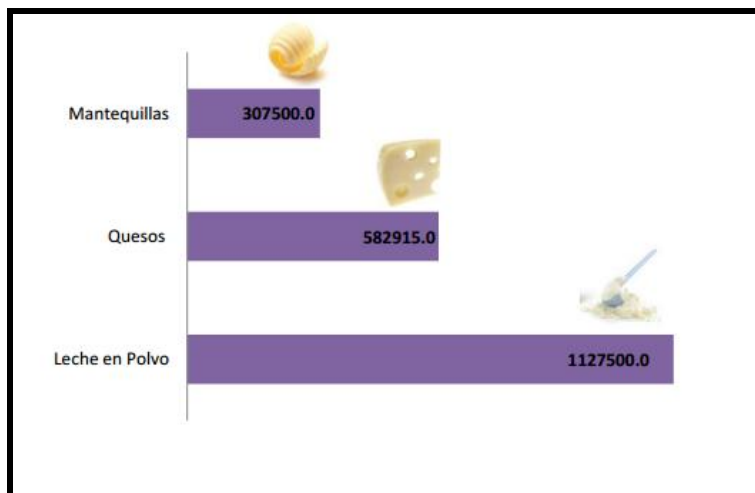
Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la producción mundial de leche ha aumentado más del 50% desde 1982 con 482 millones de toneladas y para el año 2012 con 754 millones de toneladas, y donde la India es el mayor productor mundial de leche con un 16% de la producción total, seguido por Estados Unidos y

China. Recuperado de [<http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/es/#.VVD1Do6qpBe>]

Para el año 2013, las exportaciones ascendieron a 7.418 toneladas por un valor de US \$35,06 millones y las importaciones 16.546 toneladas, US \$54 millones con una balanza comercial deficitaria por US\$ 16,1 millones (45% de las compras de leche en polvo y 54% del producto proviene de Estados Unidos). Recuperado de [<http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/es/#.VVD1Do6qpBe>]

Entre los países con mayor destinación de exportaciones colombianas se encuentran República Dominicana, Estados Unidos y Taiwan.

Gráfica N° 3. Principales productos de exportación



Fuente: Propais (2014 - <http://propais.org.co>)

El impacto ecológico es un aspecto relevante que las compañías deben comenzar a contrarrestar, puesto que los bajos niveles de tecnificación generan mayor cantidad de gases y a su vez menor competitividad en un escenario internacional, según cifras de FEDEGAN el 2,7% de los gases invernaderos producidos a nivel mundial corresponde a las prácticas lecheras.

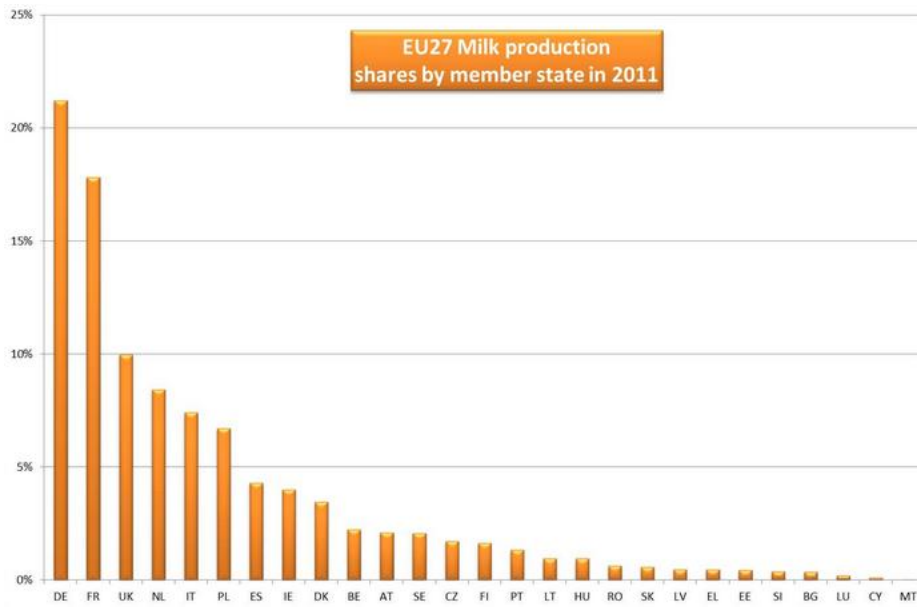
“El metano (CH₄) es el gas de mayor impacto en la producción de leche con 52% de las emisiones totales; le sigue el dióxido nitroso (N₂O) con 27% de emisión total de gases en países desarrollados y 38% en países en desarrollo; mientras que el dióxido de carbono (CO₂) posee una participación mayor en países desarrollados (21%) que en países en desarrollo (10%)”

Consultado de [<http://propais.org.co/biblioteca/inteligencia/sobre-el-sector-lacteo-colombiano.pdf>]

VENTAJAS COMPETITIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La producción de leche es la actividad agraria más importante en la mayoría de los países del continente europeo, con una producción anual por la región de 152 millones de toneladas, dentro del cual Alemania, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Italia y Polonia aportan el 70% de la producción. La Unión Europea es el mayor exportador de productos lácteos del mundo con presentaciones como el queso, leche concentrada y leche en polvo. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_en.htm].

Gráfica 4. Producción de leche EU.



Fuente: Comisión Europea. Observatorio del Mercado lácteo. (2012 - <http://ec.europa.eu>)

La mayoría de los productores de leche venden su producto a los que fabrican productos lácteos; el restante de los productores comercializa la leche directamente a los consumidores y para el consumo personal.

La leche es producida en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea sin excepción, además es el sector del producto de la leche es el número uno en términos de valor aproximadamente 15% de la producción agrícola. La UE es un actor importante en el mercado mundial de productos lácteos como el principal exportador de muchos lácteos, especialmente quesos. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_en.htm].

Instrumentos políticos para el sector lácteo europeo

La Política Agrícola Común (PAC) de la UE, fue creada a partir de 1962 para gestionar y apoyar a los agricultores y ganaderos de la Unión Europea, tiene por objetivo mejorar la productividad agrícola, promover el desarrollo sostenible, trabajar para proteger la naturaleza, disminuir el impacto del cambio climático, así como la gestión sostenible de los recursos naturales; partiendo de la premisa que la agricultura debe satisfacer las preocupaciones de los ciudadanos respecto a los alimentos (disponibilidad, precio, variedad, calidad y seguridad) y resaltan la importancia de apoyar los agricultores en su proceso de producción, transporte y comercialización.

Dentro de los 27 Estados de la UE, se calculan unos 14 millones de agricultores, más 4 millones de personas que trabajan dentro del sector alimentario y aporta el 6% del PIB europeo. A pesar de esto, es uno de los mayores importadores de productos alimenticios, importando alrededor de 60.000 millones de euros de productos agrícolas principalmente de Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. [Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_es.pdf].

Esta Política Agraria, trabaja bajo tres líneas un apoyo al mercado, apoyo a la renta y desarrollo rural. En el caso de la primera el sector público garantiza la estabilidad de los agricultores a través de un apoyo financiero, por ejemplo cuando las condiciones climáticas

puede afectar el mercado; respecto a la ayuda a la renta o pagos directos⁴ en el que se establece un pago para prácticas que beneficien el clima y el medio ambiente, asimismo brindan apoyos a los productores que están en alguna dificultad para que no disminuyan los niveles de producción; y como última dimensión el desarrollo rural, en la que se impulsa a los agricultores a modernizar sus fincas para ser más competitivos bajo un óptimo aprovechamiento de los recursos existentes.

En el caso del sector lechero, la política de la UE ayuda a crear condiciones del mercado estables para los productores de leche e impulsar el sector, y en la que se establece a partir de 2008 unas herramientas de mercado como lo es la intervención en el mercado, las normas referentes a la comercialización y la producción y el comercio con terceros países.

Dentro de las medidas adoptadas por la Organización ha sido las cuotas de leches, a partir de 1984 que pretendía abordar los problemas de los excedentes en la producción, esta expiro en abril de 2015; sin embargo a partir de esta fecha la UE publica seis nuevos programas de promoción apuntando hacia terceros países que iniciarán a mediados de 2015, como lo muestra la siguiente gráfica, en donde la UE brindará un apoyo por un valor de € 12,2 millones, el cual representa al 50% cofinanciado por fondos públicos o privados, para una inversión total a través de estos programas de € 24,4 millones. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/milk-quota-end/index_en.htm].

⁴ Término modificado recientemente tras la reforma de 2013 de la Unión Europea, también conocido como pago verde o greening.

Tabla N° 1: Programas de promoción para el sector lácteo en EU.

New EU Promotion Programmes for Dairy products – all targeting third country markets - announced April 2015 (starting mid 2015)

		Total Funds (€)	Target markets	Main products
Belgium	Dairy	960 430	Middle East; S-E Asia; China;	dairy products in general
Bulgaria	Dairy + Sheep	4 457 456	Middle East; Kazakhstan;	sheep milk; white brined cheese;
Bulgaria	Dairy	3 971 789	Middle East; Azerbaijan; Kazakhstan;	white brine cheese; kashkaval cheese;
France	Dairy	4 500 000	Middle East; S-E Asia; China; S.Korea;	Cream
France	Dairy	6 450 000	Middle East; S.Korea; Japan; Australia;	Cheeses
France	Dairy	4 050 000	Latin America; S-E Asia; China; India	Cheeses
Total		24 389 675 €	of which 12 194 837.5 € is EU-funded	

Fuente: Comisión Europea. : (2014 - <http://ec.europa.eu>)

Según la Comisión Europea, en total existen 20 nuevos o en curso programas de promoción para el sector lácteo son dignos de € 82 millones de los cuales son financiados de la UE-50%. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/milk-quota-end/index_en.htm].

La Política que emplea la Comunidad Europea va en contra de la Ronda de Doha, que pretende reducir los obstáculos del comercio y en el caso de la agricultura busca lograr un mayor acceso a los mercados, eliminar las subvenciones a la exportación, reducir la ayuda del Estado, esta negociación surge para beneficiar a los países en desarrollo forzando a las potencias a reducir la protección a la agricultura, sin embargo a través del PAC se puede percibir que la Ronda de Doha no ha sido aplicada y que tiene altas subvenciones, lo cual afectaría enormemente al sector lácteo colombiano puesto que distorsiona y afecta los precios.

FRACASO DE UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN

El objetivo del acuerdo se construyó bajo tres pilares, promover la alianza política, incrementar la cooperación europea y construir una zona de libre comercio.

Inicialmente las negociaciones se realizaron entre bloques comerciales UE – CAN (Comunidad Andina de Naciones), sin embargo las diferencias en los modelos económicos entre los países de la región, una ausencia de posiciones conjuntas en áreas como desarrollo sostenible, comercio y propiedad intelectual, una falta de una política agraria común ni un arancel externo común, no permitieron desarrollar exitosamente el Acuerdo comercial bloque a bloque, es por esta razón que los países de la CAN decidieron apartarse de las normas del bloque y solicitaron libertad arancelaria respecto a los terceros mercados. (Espinosa, 2013).

Esto demuestra que la integración andina es incipiente a pesar de que la CAN fue impulsada por Colombia con la suscripción del acuerdo de Cartagena en 1969, puesto que los intereses políticos de los dirigentes no han permitido una completa integración, de no ser así puede resultar más beneficioso haber suscrito un acuerdo comercial entre bloques que cada uno de forma separada, las ventajas serían comunes, pero ese desacuerdo y la carencia de políticas comunes hizo decaer la negociación, y esta frágil integración fue percibida por la UE.

Antes de iniciar las negociaciones, Colombia hizo parte del SGP-Plus desde enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2013, este es un sistema de preferencias unilaterales dirigido a los países en desarrollo y por el cual el país realizaba el intercambio comercial.

Proceso y resultados de las negociaciones para el sector lácteo colombiano

Durante el proceso de negociación del sector lácteo, que se desarrolló en tres (03) etapas, la primera fase se dio entre 2006 a 2010, se caracterizó por la firme posición del grupo negociador colombiano en otorgar la protección del sector, por su parte la Unión Europea solicitó la eliminación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) para la leche en polvo y quesos, la eliminación de la protección arancelaria para los lactosueros, y la adaptación de contingentes con arancel intracuota cero para algunas líneas de leche en polvo.

La segunda etapa surge en marzo de 2010, tras la aceptación del Gobierno colombiano de eliminar la protección para leche en polvo, quesos y lactosueros provenientes de la Unión Europea; y la última fase se desarrolla en mayo de 2010, a través del ex presidente Álvaro Uribe, quien intercede para tratar de negociar o replantear el cierre del acuerdo respecto a la protección para la leche, es por esto que toma contacto directo con representantes de la Comisión Europea, inicialmente a través de España, logrando obtener una salvaguardia agrícola dos años y recursos de cooperación. (Espinosa, 2013).

Para manifestar este compromiso se firma una Declaración Conjunta, en la que se afirma que se realizará seguimiento durante la implementación del Acuerdo de Asociación, con el fin de verificar y evaluar el impacto de las disposiciones en el desarrollo del sector lácteo, para de esta forma adoptar medidas que mitiguen los efectos que surjan.

Asimismo, dentro de la Declaración se definieron unas líneas de cooperación que brindará la Comunidad Europea a Colombia, orientada hacia incrementar la competitividad de pequeños y medianos productores del sector lácteo colombianos a través de una ayuda de € 30 millones de euros para un periodo de siete (07) años, con el objetivo de apoyar proyectos de asistencia técnica como la actualización de la norma sanitaria y fitosanitaria para cumplir los requisitos exigidos por la UE. Disponible en [<http://www.elespectador.com/noticias/economia/blindan-sector-lacteo-amenaza-del-tlc-union-europea-articulo-411264>]

Dentro del balance general del Acuerdo de asociación el sector lácteo no se liberaliza completamente sino que se abrirán una serie de contingentes de libre acceso que representan cantidades reducidas en comparación con la producción nacional para un número limitado de productos con unos plazos de desgravación hasta 17 años y con una cláusula de salvaguardia que se activa al alcanzarse 120% del nivel del contingente durante el periodo de eliminación de aranceles y ofrece un acceso controlado de la forma de contingentes cerrados. Disponible en [<http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6797>]

Un logro importante fue el compromiso por parte de la UE en eliminar los subsidios a las exportaciones de lácteos que se otorga a través de la Política Agrícola Común, así como la disposición de fondos de ayuda de la Comisión Europea para que las empresas colombianas del sector lácteo adquieran mayor competitividad.

En la actualidad, la UE ha estado trabajando gradualmente en la eliminación de subsidios a las exportaciones de lácteos que se facilita a través del PAC, como el caso de las cuotas que fueron suprimidas desde abril de 2015, esto permitirá en cierta forma competir en condiciones iguales con el mercado europeo, sin embargo, es importante resaltar que gracias a las políticas subsidiarias lograron fortalecer el sector lácteo en los países europeos y hoy en día pueden ajustarse a esos cambios puesto que ya cuentan con una ventaja comparativa.

También, la UE, luego de que finalice la Ronda de Doha de la OMC⁵, tendrá que reducir en un plazo de 5 años al menos el 70% de los subsidios domésticos que distorsionan la producción.

ESTRATEGIAS EMPLEADAS POR EL GOBIERNO

⁵ Es una negociación que se realizó en el marco de la Organización Mundial del Comercio, en Noviembre de 2001, en Doha (Qatar), tiene como objetivo final liberalizar el comercio mundial.

La intermediación del ex presidente Álvaro Uribe Vélez en la que obtuvo la suscripción de la Declaración Conjunta , fue una estrategia del Gobierno para tratar de resarcir el error que cometió el grupo negociador al aceptar las pretensiones de la Comunidad Europea, y minimizar los efectos negativos que podría enfrentar la producción nacional.

Por otro lado, para complementar la ayuda que la UE brindará a Colombia, el Gobierno generó en julio de 2010 el documento CONPES 3675 y 3676, el cual presenta un diagnóstico de las condiciones actuales del sector lácteo y establece unas estrategias para proteger el sector lácteo tras la implementación de diferentes tratados comerciales basados en una política de modernización e incremento de la competitividad.

De igual forma involucra a diferentes entidades del estado para que promuevan políticas que permitan incrementar la competitividad, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, Instituto Colombiano Agropecuario, SENA, COLCIENCIAS, entre otras, esto indica que es problema transversal que requiere de un esfuerzo nacional y gubernamental.

El objetivo del CONPES es ofrecer instrumentos que permitan disminuir la informalidad en el sector lácteo para mejorar la infraestructura de producción, acopio, transporte, higienización, transformación y comercialización de leche.

Las estrategias planteadas dentro del documento se dividen en cinco puntos, y para su cumplimiento el Gobierno dispone de \$385 mil millones para el periodo 2011 – 2027 (DNP, 2010), las cuales son:

El primero es mejorar la productividad del eslabón primario de la cadena láctea, en la que se resalta la importancia de fomentar alternativas de alimentación para el ganado, el mejoramiento de los prados, la promoción de suplementos alimenticios, impulsar el mercado de insumos agropecuarios para disminuir en un 20% los costos primarios, aumentar la capacitación a los productores y trabajadores del sector por medio del SENA.

En este punto se afirma (DNP, 2010) “Ofrecer capacitación para la gestión e implementación de proyectos en áreas diferentes del sector lechero” (p.36). Es importante que el productor primero conozca como mejorar los niveles de producción de leche y se especialice en el sector antes que inicie diferentes proyectos, es decir el Gobierno debe impulsar primero fortalecer la competitividad en el sector y ofrecerle garantías.

Como segundo punto se encuentra impulsar la organización de pequeños productores y alianzas estratégicas para la producción, compra de insumos, comercialización de los productos, con el fin de aumentar la cantidad de leche.

Respecto al tercer punto, se establece aumentar la competitividad de la cadena láctea a través del desarrollo de conglomerados productivos en zonas con ventajas competitivas, en la que se pretende ampliar la capacidad de producción de materias primas, transporte y financiamiento, también se pretende financiar la adquisición de equipos para el transporte y almacenamiento de leche, y establecer alianzas con inversionistas de países competitivos.

En cuarto lugar se encuentra la estrategia para ampliar los mercados internacionales e incentivar el consumo interno, a través de la creación de un Plan Estratégico Exportador que permita incrementar un acceso preferencial de las exportaciones de leche, asimismo promover el uso de instrumentos financieros para los pequeños productores.

El quinto punto relaciona la importancia de fortalecer la gestión institucional del sector y el control legal de las autoridades competentes en la producción y comercialización de la leche, con el propósito de reducir el contrabando de leche.

Finalmente en el CONPES 3675 se aprobaron ayudas por un total de 189,1 millones de euros que durante la vigencia de 7 años equivale a 27 millones de euros anuales.

Según (Valderrama, 2013) basado en un análisis del Balance Score Card , los avances del Conpes se encuentra orientado hacia la revisión de procesos y asignación de recursos, más no

trasciende a resultados que permita visualizar un incremento en la productividad, exportaciones consumo, o disminución en los costos de producción, en este sentido el documento no es una herramienta en la que se pueda realizar seguimiento a la implementación del Conpes, ni asesoría para obtener los resultados esperados.

Previamente, en el año 1999 el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Consejo Nacional Lácteo (CNL) como un espacio de diálogo entre los distintos eslabones de la cadena láctea y el Gobierno, con el fin de asesorar al Estado en el diseño de una política que promueva el desarrollo, asimismo se encuentra conformado por cinco (05) gremios Analac, Andi, Asoleche, Fedecoleche y fedegán, junto al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, asimismo se dio origen al Acuerdo de Competitividad Láctea de 1999 con la finalidad de fortalecer el sector lácteo a nivel nacional e internacional que generara un crecimiento regional, sin embargo, este Acuerdo no ha reflejado resultados reales que hayan trabajado en pro de los objetivos planteados (Quintero, 2011).

El Acuerdo de Competitividad Láctea tuvo una actualización en diciembre de 2010, teniendo como base el documento Conpes 3675, con el propósito de realizar un diagnóstico de la cadena, identificando las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas del sector, así como el planteamiento de siete (07) ejes temáticos⁶ para un transcurso de cinco (05) años.

⁶ Modernización tecnológica e Integración, formalización de la cadena láctea, sistema de precios, calidad y funcionamiento de los mercados lácteos, desarrollo de conglomerados, promoción de consumo, desarrollo de mercados externos y fortalecimiento institucional.

Dentro de la actualización que se realizó en el documento se afirma que Colombia no cuenta con recursos para transferencia de tecnología, investigación e innovación, asimismo resalta que la migración de la población rural hacia las ciudades son en proporciones más grandes y este fenómeno afecta el costo de la mano de obra; por otro lado se observa que la balanza tiende irse hacia las amenazas, las cuales representan un mayor riesgo en comparación a las demás, puesto que existen unas distorsiones en el mercado debido a los subsidios de países desarrollados y a la resistencia de otros países en la reducción de la protección arancelaria.

Este documento es similar al Conpes 3675, solo que contiene unas líneas de acción y unas metas, que hasta el momento (después de cinco años), no ha sido cumplido y que se ha quedado en solo un documento de diagnóstico, puesto que no se ha brindado los recursos necesarios para ejecutar dicho plan.

CONCLUSIONES

A pesar de que se logro somatizar parte de los efectos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, a través del apoyo con 30 millones de euros para los productores de leche en la Declaración Conjunta, no es suficiente para mejorar la competitividad teniendo el alto índice de informalidad y los altos costos de producción.

El Conpes sirvió como herramienta para elaborar un diagnostico del sector lácteo, sin embargo las estrategias que plantea no indican metas ni un plan específico a seguir, no se denota un acompañamiento directo hacia el productor.

Se puede percibir es que la asignación de recursos se encuentran relacionados hacia la obtención de créditos como la Linea Especial de Credito (LEC) y el Incentivo a la Capacitación Rural, en el que el acceso es limitado según la capacidad de endeudamiento y el dinero no llega a los pequeños productores.

Por otro lado, el Gobierno a través de sus instituciones deben buscar la forma de motivar a los productores de leche puesto que la población esta migrando a las ciudades y en el campo hay pocos jóvenes que quieran continuar con las labores de sus padres y este factor es clave para impulsar no solo el sector lácteo sino el agro colombiano.

El eslabón primario será el más afectado sino se comienza a implementar estrategias reales que fortalezcan el sector, no solo depende del Departamento Nacional de Planeación, pues este solo planea y realiza el diagnóstico, es necesario la cooperación entre entidades y el trabajo de todas las entidades del Estado para ejecutar las estrategias planteadas en el Conpes 3675, teniendo en cuenta que ha transcurrido cinco (05) años y no se perciben los resultados concretos ni mejoría en el sector.

REFERENCIAS

1. Ariza Bulla, David; Camacho Amaya, Monica & Correa Murcia, Nathaly. (2012). El Impacto del TLC con la Unión Europea en el sector lácteo colombiano. Bogotá. Universidad del Rosario.
2. Becerra Rodriguez, Ronald (2004). Las Controversias del Acuerdo de Asociación Económica Unión Europea – Colombia y la Experiencia de otros países en vía de desarrollo. Universidad Sergio Arboleda.
3. Calderón Carvajal, Diana Magaly. (2013). ¿Cómo ha afectado la entrada del TLC a los productores de leche?. Universidad Militar Nueva Granada.
4. Espinosa Fenwarth, Andrés. (2013). Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea. Agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. CEPAL. ONU.
5. Martín Arribas, Juan José. (2008). Las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Universidad de Burgos.
6. Quintero Gómez, Elizabeth. (2011). Evolución y Desarrollo del Sector Lácteo en Colombia desde la Perspectiva del Eslabón Primario (Producción). Medellín. Corporación Universitaria la Sallista.
7. Rojas Arroyo, Santiago y Lloreda, Maria Eugenia. (2013). Las Reglas de Juego del TLC. Editorial Planeta Colombiano.
8. Sánchez, Ruben. (2013). La Influencia de los gremios del sector lácteo en la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea. Universidad del Rosario

9. Torres Gaytán, Ricardo (2005). Teoría del Comercio Internacional. México. Siglo veintiuno editores.
10. Valderrama Salazar, Pedro Antonio. (2013). Implementación del Balanced Scorecard para seguimiento del Conpes de 2010. Bogotá D.C. Universidad EAN.
11. Vernon R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle”. Quaterly Journal of Economics.

Recursos electrónicos.

- Colombia: se reacomoda el mercado de la leche en el país.
[http://www.portalechero.com/innovaportal/v/52/1/innova.front/noticias_de_colombia.html]
- Estudio PROPAIS sector lácteo colombiano.
[<http://propais.org.co/biblioteca/inteligencia/sobre-el-sector-lacteo-colombiano.pdf>]
- Producción lechera. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de: <http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/produccion-lechera/es/#.VVD1Do6qpBe>
- Delgado López, Paula. Los cinco retos que el sector lácteo se trazó para fortalecerse. Diario La República. Recuperado de: http://www.larepublica.co/los-cinco-retos-que-el-sector-l%C3%A1cteo-se-traz%C3%B3-para-fortalecerse_208091
- Política Agrícola Común. Una asociación entre Europa y los agricultores. (2012). Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap->

[overview/2012_es.pdf?bcsi_scan_b8478ae519b6c786=0&bcsi_scan_filename=2012_es.pdf](http://www.fega.es/2012_es.pdf?bcsi_scan_b8478ae519b6c786=0&bcsi_scan_filename=2012_es.pdf)

- Intervención Pública y otras medidas de regulación de mercados. Fondo Español de Garantía Agraria. Recuperado de http://www.fega.es/PwfGcp/es/regulacion_mercados/almacenamiento_publico/
- Consejo Nacional Lácteo. Recuperado de [http://www.cnl.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=20:quienes-somos&catid=22&Itemid=115].
- Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú. Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. Recuperado de: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=18028>
- El Conpes Lácteo se quedó “corto” para el Departamento. Diario El Nuevo Día. Publicado Febrero 2015.
<http://m.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/248874-el-conpes-lacteo-se-queda-corto-para-el-departamento>
- Oficina de Estudios Económicos. (2013, 15 de abril). Perfil comercial Unión Europea. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado de [http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=3967]
- <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6797>
- Cartilla Acuerdo Comercial Colombia Unión Europea. (Mayo 2012). Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Recuperado de

[\[http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/page_content/colombia_unio_n_europea_acuerdo_comercial_jul_11_heavy_es.pdf\]](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/page_content/colombia_unio_n_europea_acuerdo_comercial_jul_11_heavy_es.pdf).

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento Conpes 3675. (2010, 19 de julio). Política Nacional para Mejorar la Competitividad del Sector lácteo colombiano. Recuperado de [<http://www.ica.gov.co/getattachment/f74ec780-6456-431d-b292-0aff856388d9/2010cp3675.aspx>].
- Diario el Espectador. (2014, 15 de julio). Ganaderos, alertas por contrabando de leche. Recuperado de [<http://www.elespectador.com/noticias/economia/ganaderos-alertas-contrabando-de-leche-articulo-504626>].
- Revista Semana. (2010, 05 de mayo). La leche “amarga” del TLC entre Colombia y la EU. Recuperado de [<http://www.semana.com/economia/articulo/la-leche-amarga-del-tlc-entre-colombia-ue/116847-3>].
- Blindan el sector lácteo ante amenaza del TCL con Unión Europea. (2013, 19 de marzo). Recuperado de [<http://www.elespectador.com/noticias/economia/blindan-sector-lacteo-amenaza-del-tlc-union-europea-articulo-411264>]
- Agriculture and rural development. (2015, 22 de abril). Milk and milk products. European Commission. Recuperado de [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_en.htm]