



Libertad y Orden

## EL SECTOR DE LÁCTEOS EN EL ACUERDO COMERCIAL DE COLOMBIA CON LA UNION EUROPEA Abril de 2010

### Elementos de Contexto

- Necesidad de buscar mercados externos: resultados positivos.

Colombia se podrá ver beneficiada de la apertura del mercado europeo de lácteos si logra aprovechar la experiencia ganada en la inserción de productos en el mercado mundial y la certificación de plantas lácteas del país.

#### Recuadro 1

Colombia está exportando actualmente productos lácteos en los siguientes productos y destinos:

República Dominicana – Exportaciones de Coolechera (leche en polvo),  
Perú – Coolechera (leche en polvo), Alpina (quesos), Ciledco (leche en polvo)  
EEUU – Alpina (yogurt, avenas y compotas), Alquería (Avena),  
Marruecos – Colanta (mantequilla 100T)  
Bangladesh – Colanta (leche en polvo 200T)

Certificación de plantas lácteas:

Rusia - 4 plantas (Colácteos, Alpina, Alquería, Colanta)  
Chile – fueron visitadas 12 plantas y recibieron aprobación 4 (plantas de las empresas Colanta, Alpina, Colácteos y Alquería)  
México – 12 plantas autorizadas (correspondientes a 7 empresas)  
República Dominicana – Se realizó visita por parte de las autoridades sanitarias y está a la espera de la aprobación de plantas. Sin embargo autorizan importaciones de leche en polvo.

Fuente: Proexport

Colombia viene ganando espacios importantes en la transformación tecnológica y en los procesos sanitarios que son condiciones indispensables para insertarse exitosamente en el mercado mundial. Algunas experiencias con países como Rusia y Chile pueden observarse en el Anexo 2. Los productores pecuarios y los industriales de productos lácteos cuentan con mercados promisorios como el Ruso, país que solo es autosuficiente en un 70% (Allen, 2010).

- Mercado mundial
  - Se espera una recuperación de los precios

En efecto, las tendencias del mercado mundial muestran que los precios internacionales de la leche se mantendrán altos debido al crecimiento de algunas importantes economías, en particular China e India, que ha permitido el aumento de los ingresos per cápita de los consumidores de esos países y que trasladan parte de los mismos hacia productos con alto contenido de proteínas, como los productos lácteos. En la UE los



precios se mantienen altos, y en promedio los precios en la UE son un 50% más altos que el referente mundial (Nueva Zelanda).

- En la UE el costo del Política Agrícola Común es insostenible y cada vez más la UE se volverá un mercado doméstico reduciendo sus volúmenes de exportación.

### Resultados de la negociación

El resultado de la negociación comercial con la UE de los productos lácteos, se puede sintetizar de la siguiente manera:

Oferta de la UE:

- a) La UE ofrece desgravación completa de sus aranceles a Colombia para la mayoría de productos lácteos de la siguiente forma: Leche en polvo en 5 y 7 años sobre un arancel específico cuyo equivalente a ad-valorem promedio es 78%; lactosuero de forma inmediata sobre un arancel específico cuyo equivalente a ad-valorem promedio es 101%; queso en 7 años sobre un arancel específico cuyo equivalente a ad-valorem promedio es 50%.
- b) Colombia no ha sido un proveedor de lácteos a la UE debido a los elevados niveles de protección que mantiene para acceder a su mercado, que consiste en aranceles con un componente ad-valorem y un componente específico. En promedio, el equivalente ad-valorem de los productos lácteos asciende a más de 70%, con un máximo de 264%.<sup>1</sup>

Colombia obtendrá un importante acceso preferencial a ese mercado al suscribir el Acuerdo con respecto a otros proveedores que no lo hagan. De hecho, la UE es un importante mercado de productos lácteos: del mundo importó, en promedio entre 2007 y 2009, casi 200 mil toneladas de leche en polvo, tanto entera como descremada, 340 mil toneladas de mantequilla y 427 mil toneladas de quesos. De hecho, la UE es un importador importante, con niveles que superan a EE.UU en mantequilla, leche líquida y leche en polvo descremada (Anexo 1).

Oferta de Colombia:

- a) Colombia otorga unos contingentes (TRQs) libres de arancel reducidos con respecto a la producción y crecientes en el tiempo;
- b) La eliminación progresiva de los aranceles (donde se determinaron unos niveles elevados) por fuera del contingente en un máximo de 15 años.  
(Cuadro 1).
- c) La aplicación de una salvaguarda de cantidades que en la práctica determina un acceso controlado en la forma de contingentes cerrados durante un mínimo de 12 años y un máximo de 17 años, con anterioridad a la liberalización completa.

---

<sup>1</sup> Los aranceles equivalentes ad valorem (AVE) que calcula la OMC para la UE para los productos lácteos son en promedio: leche en polvo (SA 0402): 78%, lactosueros (SA 0404): 101%, quesos (0406): 50%, leche condensada 62% y leches maternizadas 18%.



Cuadro 1  
Oferta de Colombia en productos lácteos en TLC

	Exportaciones de UE al Mundo Mill USD	Exportaciones de UE a Colombia Mill USD	Part% Expo a Colombia	RESULTADOS TLC COL - USA	RESULTADOS TLC COL - UE
<b>Leche en polvo 1</b>	2.179	0,01	0,00%	- Contingente de 5.500 toneladas creciendo al 10% con cero arancel. - Extracontingente desgravación en 15 años. - Arancel base: 33% - Eliminación de subsidios en el año 0. - No salvaguardia.	- Contingente de 4.000 ton creciendo al 10% con cero arancel. - Extracontingente desgravación en 15 años. - Arancel base: 98% - Eliminación de subsidios en el año 0. - Salvaguardia por 17 años con disparador del 120% del contingente.
<b>Leche en polvo 2</b>				- No hay contingente. - Desgravación completa en 5 años. - Arancel base: 33% - Eliminación de subsidios en el año 0. - No salvaguardia.	- Contingente de 500 ton creciendo al 10% con cero arancel. - Extracontingente desgravación en 5 años. - Arancel base: 98% - Eliminación de subsidios en el año 0. - Salvaguardia por 12 años con disparador del 120% del contingente.
<b>Lactosuero</b>	525	4,42	0,84%	- Desgravación en forma inmediata y 3 años. - Arancel base: 20% y 33% - Eliminación de subsidios en el año 0. - No salvaguardia.	- Contingente de 2.500 ton creciendo al 10% con arancel cero. - Extracontingente desgravación en 3 años. - Arancel base: 94%. - Eliminación de subsidios en el año 0. - Salvaguardia por 12 años con disparador del 120% del contingente.
<b>Quesos</b>	2.534	0,39	0,02%	- Contingente de 2.310 toneladas creciendo al 10% con cero arancel. - Extracontingente desgravación en 15 años. - Arancel base: 33% - Eliminación de subsidios en el año 0. - No salvaguardia.	- Contingente de 2.310 ton creciendo al 10% con arancel cero. - Extracontingente desgravación en 15 años. - Arancel base: 52% - Eliminación de subsidios en el año 0. - Salvaguardia por 17 años con disparador del 120% del contingente.
<b>Leche maternizada</b>	619	0,39	0,06%	- Contingente de 1.100 ton creciendo al 10% con arancel cero. - Extracontingente desgravación en 15 años. - Arancel base: 20% - Eliminación de subsidios en el año 0. - No salvaguardia.	- Contingente de 1.110 ton creciendo al 10% con arancel cero. - Extracontingente desgravación en 15 años. - Arancel base: 20% - Eliminación de subsidios en el año 0. - Salvaguardia por 17 años con disparador del 120% del contingente.

En el Acuerdo con la UE se logró por parte de Colombia una desgravación que atendiera las particularidades del sector. En tal sentido, se dispondrá de unos plazos adecuados de desgravación (hasta 15 años, al igual que con Estados Unidos), con unos contingentes de libre acceso que representan cantidades reducidas en comparación con la producción nacional.

Lo acordado con la UE resultó en condiciones más favorables que las pactadas por Colombia con EE.UU. En el cuadro 1 se aprecia que con EEUU se determinó un contingente en leche en polvo descremada por 5,500 creciendo al 10% anual y con una liberalización completa en el año 15; en leche en polvo entera se pactó la liberalización completa en 5 años.

Con la UE Colombia pactó un contingente menor en leche en polvo descremada (4000 ton) y otro en leche entera (500 ton) con tasas de crecimiento del 10% anual. La desgravación del arancel extra contingente se dará en 15 y 5 años, respectivamente. En cuanto al lactosuero, con la UE se liberaliza el mismo en 3 años con un contingente creciente del 10% anual que parte de 2,500 ton, mientras que en el TLC con EEUU la liberación fue inmediata. La liberalización de los quesos y leche maternizada se efectuará en plazos adecuados de 15 años.

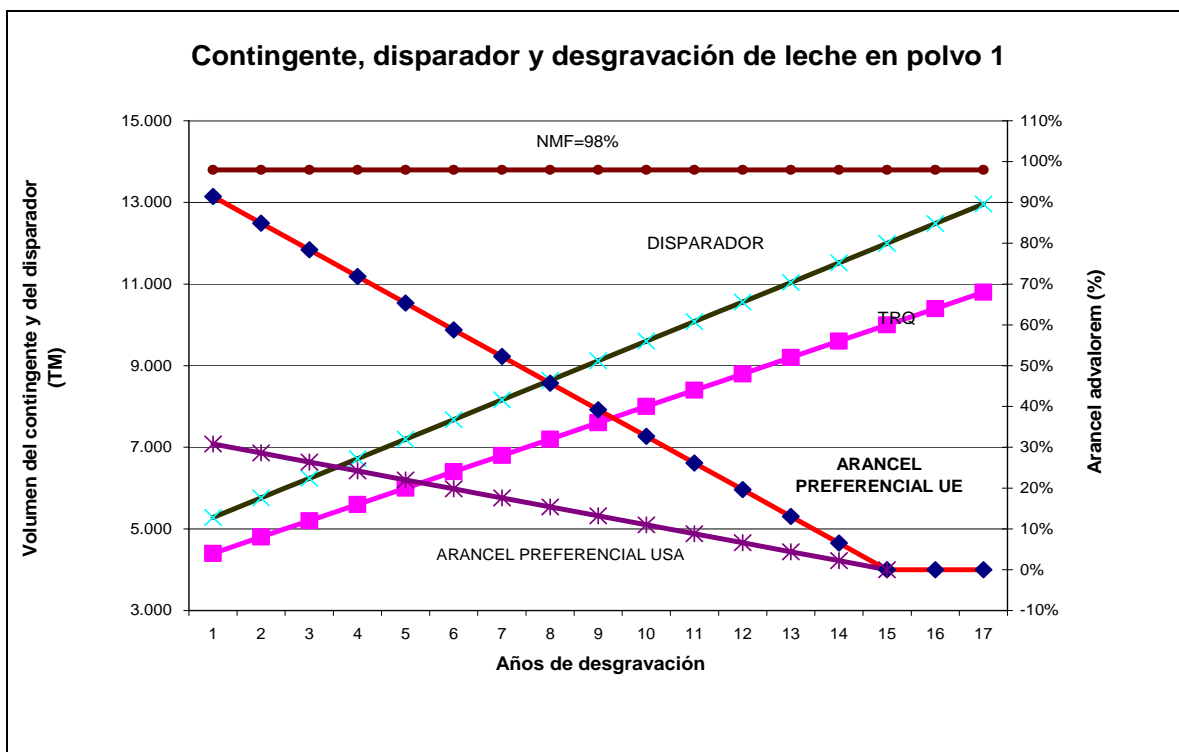
La diferencia fundamental entre lo logrado en el TLC con EEUU y el Acuerdo con la UE se encuentra con el establecimiento de una salvaguardia que se analiza en detalle a continuación.

### Salvaguardia especial para lácteos

Se acordó con la UE una salvaguardia especial de volumen para el sector lácteo con el fin de protegerlo durante un periodo superior al de la liberalización arancelaria que, en la práctica, mantiene un comercio controlado mediante contingentes pequeños y cerrados durante un mínimo de 12 años y para la mayoría de productos por un periodo de 17 años.

La salvaguardia por 12 años se aplica para productos que tienen un plazo de desgravación de 5 y 3 años. Para los otros productos con plazo de desgravación de 15 años como la leche en polvo descremada, los quesos y la leche maternizada, rige la salvaguardia por 17 años.

Gráfico 2



Como se observa en el gráfico 2, para el contingente de leche polvo que inicia en 4,000 toneladas y crece 10% anual simple hasta el año 15, el arancel extracontingente (por fuera del contingente) se desgrava en forma lineal durante 15 años. No obstante, para los 2 años adicionales la salvaguardia estaría vigente, y por tanto el volumen del contingente que actúa como disparador sigue creciendo a la misma tasa (10% anual).



El disparador es equivalente al 120% del volumen del contingente del respectivo año. Si éste se activa se restablece el arancel de Nación Mas Favorecida para las importaciones que superen el disparador.

Para el año 2029, fecha esperada de culminación de vigencia de la salvaguardia, el contingente de leche en polvo ascendería a 10,800 toneladas y si las importaciones superan el umbral de 12,960 toneladas en ese año se activaría la salvaguardia. Esta cifra representaría, de acuerdo con la proyección del crecimiento estimado, el 0,71% de la producción de leche líquida producida en el país (expresada en leche en polvo) y el 0,72% de la leche en polvo industrial, (Cuadro 2).

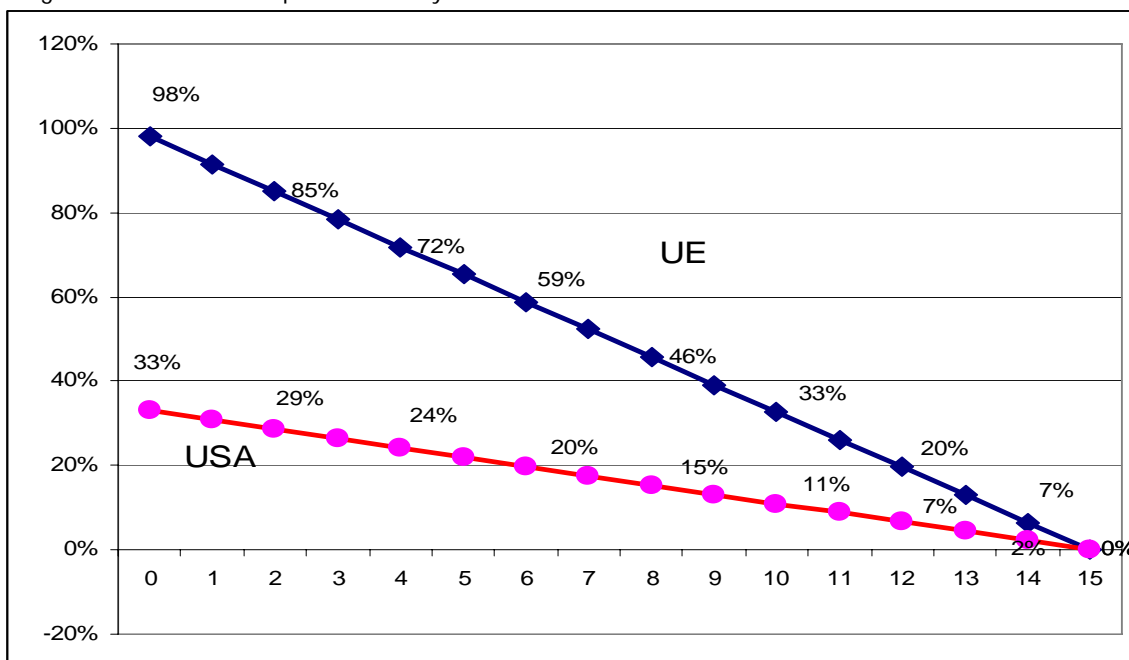
Cuadro 2

Año	Periodo pactado de TRQ	TRQ LP1 (1)	Disparador TRQ LP1 (2)	Producción de leche líquida expresada en polvo (3)	Part% volumen Disparador en Leche líquida	Producción de leche en polvo proyectada (4)	Part% del Disparador en leche en polvo proyectada
2007						122.700	
2008				929.000		138.651	
2009				959.657		156.676	
2010				991.326		177.043	
2011				1.024.039		200.059	
2012	0	4.000		1.057.833		226.067	
2013	1	4.400	5.280	1.092.741	0,48%	255.455	2,1%
2014	2	4.800	5.760	1.128.802	0,51%	288.665	2,0%
2015	3	5.200	6.240	1.166.052	0,54%	326.191	1,9%
2016	4	5.600	6.720	1.204.532	0,56%	368.596	1,8%
2017	5	6.000	7.200	1.244.281	0,58%	416.513	1,7%
2018	6	6.400	7.680	1.285.343	0,60%	470.660	1,6%
2019	7	6.800	8.160	1.327.759	0,61%	531.846	1,5%
2020	8	7.200	8.640	1.371.575	0,63%	600.986	1,4%
2021	9	7.600	9.120	1.416.837	0,64%	679.114	1,3%
2022	10	8.000	9.600	1.463.593	0,66%	767.399	1,3%
2023	11	8.400	10.080	1.511.891	0,67%	867.161	1,2%
2024	12	8.800	10.560	1.561.784	0,68%	979.892	1,1%
2025	13	9.200	11.040	1.613.322	0,68%	1.107.278	1,0%
2026	14	9.600	11.520	1.666.562	0,69%	1.251.224	0,9%
2027	15	10.000	12.000	1.721.559	0,70%	1.413.883	0,8%
2028	16	10.400	12.480	1.778.370	0,70%	1.597.688	0,8%
2029	17	10.800	12.960	1.837.056	0,71%	1.805.387	0,7%
Notas:							
(1) Proyectado con TC del 10% anual simple.							
(2) Es el 120% del TRQ (salvaguardia). LP1 es el TRQ de leche en polvo de 4000 ton.							
(3) Proyectada con TC% promedio anual (1999-2008) de leche líquida en Colombia del 3,3%. Fuente: MADR.							
(4) Proyectada con TC% promedio anual 2000-2007 de leche en polvo industrial del 13%. Fuente: FAPRI.							

Es necesario mencionar que en el interregno entre el inicio del programa de liberación y el año 2029, cuando quede libre el comercio de leche en polvo con la UE, los aranceles por fuera del contingente se desgravan lentamente y desde un arancel base bastante alto de 98% para la leche en polvo, y de 94% para el lactosuero (Gráfico 3 y Cuadro 1).

Así por ejemplo, en el caso de leche en polvo, se pactó con EE.UU una desgravación en el mismo lapso (15 años) pero desde el 33%. Como se observa en la gráfica 3, los niveles arancelarios no se intersectan en el tiempo, excepto en el último año donde se obtiene la desgravación completa, actuando en contra de las importaciones originarias de la UE.

Gráfico 3  
Desgravación de leche en polvo con UE y USA



De otra parte, cabe resaltar que la UE se compromete a eliminar los subsidios a las exportaciones para estos productos desde el inicio del Acuerdo. Al respecto, es bien conocido que si las exportaciones de la UE se realizan sin los subsidios o restituciones a la exportación, se efectuarían a unos precios superiores a los internacionales, y dado que bajo el Acuerdo no se pueden aplicar subsidios, bajo ninguna manera se tendrán "inundaciones" de productos lácteos a bajo precio.

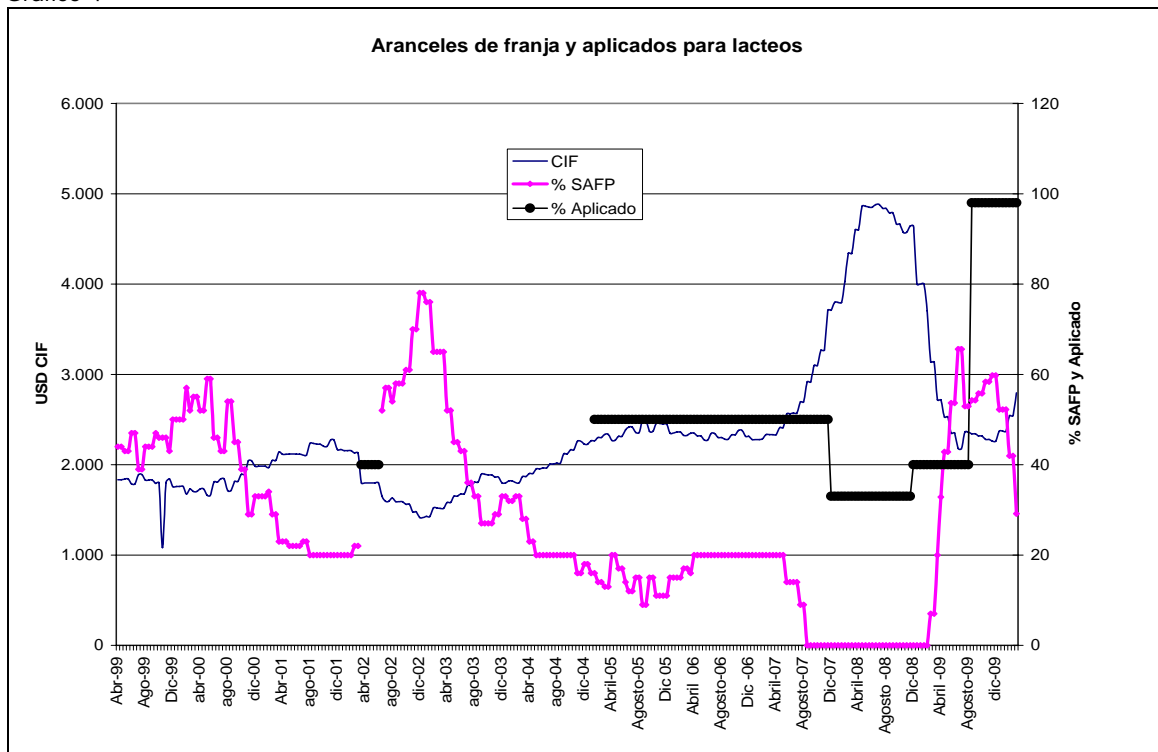
También se han suscrito cartas de compromiso para el sector lácteo por parte de España en cuanto a sistemas de producción, y mejoramiento de técnicas para mejorar la productividad y la diversificación, promoviendo la organización de los pequeños y medianos productores, y por parte de la Comisión Europea

para incrementar la competitividad a través de asistencia técnica y el apoyo a las medianas y pequeñas empresas. Vale resaltar que será una responsabilidad compartida del sector lácteo y las entidades de Gobierno el poder aprovechar de la mejor manera estos ofrecimientos de cooperación, para lo cual estamos atentos a trabajar de la mano con el sector.

Adicionalmente esta en desarrollo un documento CONPES para el sector lácteo.

De otra parte, vale anotar que el régimen arancelario aplicado a las importaciones de lácteos ha sufrido diversas modificaciones en Colombia que han permitido mantener los aranceles a niveles altos y desconectados de los precios internacionales como se aprecia en la gráfica 4, pues el arancel del 98% es bastante superior al resultante de la franja de precios.

Gráfico 4



Es importante anotar que no es cierto que el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) haya actuado como un mecanismo activo de estabilización de precios. El SAFP para la leche se suspendió desde 2002 y se reemplazó por un arancel fijo que ha variado desde 33% hasta 98% en la actualidad. Es decir, el SAFP no ha sido el principal instrumento de protección del sector y tampoco un mecanismo activo en los últimos años.

Cabe resaltar que el programa de desgravación con la UE parte de un arancel de 98%, que estará por encima del arancel que resultaría del SAFP (20% a abril de 2010); así, bajo el Acuerdo con la UE se



requerirían 12 años para que el arancel del programa de desgravación alcance el arancel actual resultante del SAFF.

### **Conclusión:**

El Acuerdo alcanzado entre Colombia y la UE en productos lácteos genera oportunidades para Colombia en el mercado de la UE.

El acceso otorgado por Colombia a la UE está controlado por la salvaguardias por un periodos largos de tiempo y está acompañado de una serie de instrumentos que hace gradual el proceso de transición hacia una mayor apertura de esos productos en Colombia.

En efecto el contingente de leche en polvo descremada de 4,000 toneladas, no alcanza a representar el 0.5% de la producción de leche líquida expresada en leche en polvo actual. Se estima que el volumen máximo alcanzable en el periodo de desgravación y vigencia de salvaguardia será de menos de 13 mil toneladas que proyectadas al año 2029, lo que no representa el 0.71% de la leche líquida nacional expresada en leche en polvo y el 0.72% de la producción industrial de leche en polvo.

La desgravación de los productos lácteos iniciará en altos niveles de arancelarios, de 98% para leche en polvo y 94% para lactosueros. Adicionalmente, se ha pactado una salvaguardia por cantidad equivalente al 120% del volumen del contingente en cada año respectivo la que se mantiene por varios años más a la desgravación arancelaria. Esto permite sostener una apertura controlada en la forma de contingentes cerrados hasta por 17 años.

Adicionalmente, se pactó que los subsidios a las exportaciones de la UE serán eliminados desde la entrada en vigor del Acuerdo comercial y las autoridades europeas y de España suscribieron compromisos de cooperación para el desarrollo del sector lácteo de Colombia.

Anexo 1

Producción y Consumo Mundial de productos lácteos:

Cuadro 3

Producción y Consumo de lácteos en el mundo (Miles Toneladas) Promedio 2007-2009

Productos	Producción (Q)	Importaciones (M)	Exportaciones (X)	Consumo Aparente (CA)					Q/CA	X/Q
					Q	M	X	CA		
<b>Mantequilla (mundo)</b>	21.826	1.070	2.229	25.125	100%	100%	100%	100%	87%	10%
EU-27	8.374	340	926	9.640	38%	32%	42%	38%	87%	11%
Estados Unidos	2.623	71	108	2.802	12%	7%	5%	11%	94%	4%
<b>Queso (mundo)</b>	51.496	2.843	3.785	58.124	100%	100%	100%	100%	89%	7%
EU-27	25.689	427	1.992	28.108	50%	15%	53%	48%	91%	8%
Estados Unidos	22.919	1.082	421	24.421	45%	38%	11%	42%	94%	2%
<b>Leche entera en polvo</b>	10.126	851	5.177	16.154	100%	100%	100%	100%	63%	51%
EU-27	3.493	13	1.970	5.476	34%	2%	38%	34%	64%	56%
Estados Unidos	92	60	42	193	1%	7%	1%	1%	47%	45%
<b>Leche líquida (mundo) (*)</b>	4.685.363	645	1.235	4.687.243	100%	100%	100%	100%	100%	0%
EU-27	686.838	30	1.059	687.927	15%	5%	86%	15%	100%	0%
Estados Unidos	3.081.433	-	-	3.081.433	66%	0%	0%	66%	100%	0%
<b>Leche descremada (mundo)</b>	10.918	2.324	2.788	16.030	100%	100%	100%	100%	68%	26%
EU-27	7.006	181	1.511	8.698	64%	8%	54%	54%	81%	22%
Estados Unidos	5.057	13	2.002	7.072	46%	1%	72%	44%	72%	40%

Fuente: USDA

(\*) Dato de producción para el año 2009

La producción predominante de productos lácteos son los quesos seguido de la leche en polvo descremada y entera. Se debe destacar que el grueso de la producción se consume en el mercado interno de cada país, ya que la leche líquida no es un bien transable; solamente 7% de la producción mundial de queso se exporta y de mantequilla el 10%. Los bienes por excelencia transables son la leche entera en polvo y la leche descremada, donde el 51% y el 26% de la producción mundial se comercializan.

Como se observa en el Cuadro 3, las exportaciones de leche en polvo descremada de EE.UU son superiores a las realizadas por la UE en un 32%. Es en este tipo de leche donde Colombia otorgó el mayor de sus contingentes (4000 ton), donde se pactaron condiciones de mayor protección con la UE que con EE.UU.

Cuadro 4

Exportaciones de productos lácteos de la Unión Europea y de Estados Unidos (USD)  
Promedio 2005-2007

Millones de Dólares	Unión Europea			Estados Unidos		
	Al Mundo	A Colombia	Part % Colombia	Al Mundo	A Colombia	Part % Colombia
<b>Leche en polvo</b>	2178,8	0,01	0%	726	0,3	0,0%
<b>Lactosuero</b>	525	4,4	0,8%	422	2,0	0,5%
<b>Quesos</b>	2.534	0,4	0,0%	283	1,0	0,3%
<b>Leche maternizada</b>	618,8	0,4	0,1%	82	0,0	0,0%
<b>Total esto productos</b>	<b>5.856,5</b>	<b>5,2</b>	<b>0,09%</b>	<b>1.513,0</b>	<b>3,3</b>	<b>0,2%</b>

Fuente: Bases datos MCIT



## Anexo 2

### **Autoridades de ese país ya certificaron la calidad de las plantas de estos tres municipios de la sabana**

Mientras algunos productores de leche del país protestan porque, según dicen, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Europa los dejará en una posición desventajosa por la entrada de suero lácteo desde el Viejo Continente, para tres productoras de Cundinamarca se abrió una ventana en la lejana Rusia, a donde podrán enviar leche.

Lo harán desde las plantas de Alpina de Sopó y Facatativá, y desde la de Alquería en Cajicá.

Autoridades rusas visitaron el año pasado a Sopó y Cajicá para constatar la calidad de los procesos tecnológicos y sanitarios sobre la leche y los derivados que comprarán en ese país.

De hecho, los próximos 12 y 13 de mayo será, en Cali, la primera rueda de negocios entre empresarios rusos y colombianos para concretar las compras.

Los trámites para poder mandar leche a Rusia comenzaron hace más de un año, luego que el embajador colombiano en ese país, Diego Tobón, propició un encuentro comercial. Según el propio diplomático, Moscú será el mercado más importante.

A partir de ahí, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el Servicio Federal Ruso para la Vigilancia Veterinaria y Fitosanitaria (Rosselkhozadzor) comenzaron a intercambiar información para determinar las condiciones de los productos.

Las autoridades rusas pidieron al Invima un listado con las empresas dispuestas a cumplir con los protocolos sanitarios fijados por ese país y con producción suficiente para responder a la demanda del mercado ruso.

El Invima entregó los nombres de siete plantas, que finalmente fueron aceptadas por Rusia. Además de las tres de Cundinamarca, clasificaron tres de Antioquia, de Colanta, y la Cooperativa de Productos Lácteos de Nariño.

"Rusia es la mayor importadora de productos lácteos y el aval que nos dieron es el resultado de la trayectoria de los sistemas de gestión de calidad y el esfuerzo de la empresa", dijo Carlos Enrique Cavelier, presidente de Alquería, que no oculta su entusiasmo con la oportunidad que tienen. La magnitud de los negocios comenzará a definirse desde la rueda de negocios en Cali.

También para Chile

Pero, además, desde las plantas de Sopó, Facatativá y Cajicá saldrán productos lácteos para Chile. El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de ese país también constató la calidad de los procesos en Cundinamarca, y dio vía libre para que los empresarios chilenos lleven desde aquí la leche.

El Tiempo, 15 abril de 2011