



**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES**

**“LA INFLUENCIA DE LOS GREMIOS DEL SECTOR LÁCTEO EN LA  
NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y  
LA UNIÓN EUROPEA”**

**Dirigida por Rubén Sánchez David, PhD**

**Germán Danilo Amaya**

**Bogotá, D.C**

**Octubre de 2013**

## RESUMEN

Dado que los estudios sobre gremios, en líneas generales, han concluido que estos actores han influido poco en las decisiones de corte económico del Estado colombiano, se ha querido analizar en qué medida las agremiaciones que representan la cadena láctea influyeron en los resultados de la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea.

Para abordar este desafío se adoptó el modelo de los lugares múltiples y cambio de recursos de Adam Sheingate, Frank Baumgartner y Brian Jones, el cual hace hincapié en las acciones de los grupos de interés en las instituciones donde se elaboran y deciden las políticas de Estado. También se adoptó el enfoque neopluralista por su énfasis en la influencia de los grupos de interés que cuentan con más recursos económicos y financieros.

Por otra parte, se reconocen los factores que permitieron a los gremios del sector lácteo influir en este proceso; entre los que se encuentran: las instituciones y los agentes del Estado colombiano responsables de llevar a cabo esta negociación; las presiones de otros actores, como lo fueron la Unión Europea y otros gremios de la producción; y la división de los gremios del sector en la fase final de la negociación.

Finalmente, se espera que el fruto de esta investigación aporte a los estudios de los gremios en el país dado el poco interés que ha despertado en las dos últimas décadas.

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	10
1 LA TRAYECTORIA DE LOS GREMIOS EN EL PAÍS.....	25
1.1 Los gremios antes de la apertura económica .....	26
1.2 Los gremios desde la apertura económica .....	40
2 DESARROLLO CONCEPTUAL Y TEÓRICO ALREDEDOR DE LOS GREMIOS .....	52
2.1 Desarrollo conceptual alrededor del concepto grupo de interés.....	52
2.1.1 Origen de los grupos de interés .....	52
2.1.2 Aclarando términos: grupo de interés y grupo de presión.....	54
2.1.3 Poder e Influencia .....	57
2.1.4 Los gremios como grupos de interés.....	58
2.2 Tipos de estructuras institucionales de representación de intereses.....	59
2.2.1 Estructura pluralista .....	60
2.2.2 Estructura Neocorporativista .....	61
2.3 Enfoques y modelos adoptados para el análisis de la investigación.....	64
2.3.1 Enfoque Neopluralista.....	64
2.3.2 El Modelo de los lugares múltiples y de cambio de recursos.....	67
2.3.3 Elementos seleccionados .....	69
2.4 Caracterización de la estructura institucional de representación de intereses presente en la negociación del acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea .....	70
3 INTERESES Y POSTURAS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIONES.....	75
3.1 Condiciones que propiciaron el inicio de la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea.....	76

3.2 Intereses y demandas de los gremios del sector lácteo en la negociación .....	81
3.2.1 Intereses y propuestas de los gremios del sector lácteo en la Mesa de reglas y procedimientos de origen .....	82
3.2.2 Intereses y posiciones de los gremios del sector lácteo en la mesa de acceso de bienes agrícolas.....	91
3.2.3 Cierre de la Negociación y posteriores movimientos de los gremios del sector lácteo.....	105
3.3 Intereses de otros gremios y de la Unión Europea en la Negociación.....	111
3.3.1 Intereses de otros gremios en la negociación.....	111
3.3.2 Intereses de la Unión Europea en la negociación .....	115
4 FACTORES DE LA INFLUENCIA DE LOS GREMIOS DEL SECTOR LÁCTEO EN LA NEGOCIACIÓN.....	117
4.1 Los gremios más importantes en la estructura de representación de intereses .....	117
4.2 La cercanía de los gremios con los agentes e instituciones del Estado colombiano responsables de la negociación .....	119
4.3 Unidad de los gremios de la cadena láctea en el proceso de negociaciones.....	120
4.4 Las presiones de la Unión Europea en la negociación de los productos lácteos.....	125
4.5 La influencia de los gremios del sector lácteo con el Presidente Uribe.....	126
5 Consideraciones Finales.....	130
Bibliografía.....	137

## APÉNDICES

Apéndice I. Lista de ayudas de memoria consultadas de las rondas de negociación y de la reuniones sectoriales .....	152
Apéndice II. Comparativo de los resultados para lácteos entre los Tratados de Libre Comercia de Estados Unidos y la Unión Europea.....	154
Apéndice III. solicitudes formales y respuestas entre los gremios y los agentes negociadores y decisores del Estado colombiano.....	155
Carta enviada por Rafael Mejía al Ministro de Comercio ,Luis Guillermo Plata, el 3 de febrero de 2009.....	155
Carta enviada por José Félix Lafaurie al Ministro de Comercio Luis Guillermo Plata, el 1 de abril de 2009.....	157
Carta enviada por José Félix Lafaurie al Jefe Negociador, Santiago Pardo, el 29 de abril de 2009 .....	159
Carta enviada por Catalina Vega Rodríguez, Secretaria Técnica del Consejo Nacional Lácteo a los ministros de comercio y de agricultura, y a los jefes negociadores, 28 de mayo de 2009.....	162
Carta enviada a Catalina Vega Rodríguez por el Jefe negociador Santiago Pardo, 7 de Julio de 2009.....	165
Carta enviada al Viceministro de Agricultura, Juan Camilo Salazar, por Santiago Pardo, 15 de Julio de 2009.....	168
Carta enviada al Gerente General de ANALAC, Luis Alejandro Perea Albarracín, por Santiago Pardo, 7 de septiembre de 2009.....	169

Carta enviada al equipo negociador por parte del Consejo Nacional Lácteo, 19 de Noviembre de 2009.....	170
Carta enviada por Rafael Mejía a los Ministros de Comercio y Agricultura, 25 de marzo de 2010.....	172
Carta del Presidente José Félix Lafaurie al Ministro de Comercio, Luis Guillermo Plata. Bogotá, 12 de abril de 2010.....	174
Apéndice IV. Discurso de instalación de José Félix Lafaurie como Presidente Ejecutivo de FEDEGAN en el XXIX Congreso Nacional de Ganaderos .....	176
Apéndice V Palabras de Álvaro Uribe Vélez en el XXXI Congreso Nacional de Ganaderos .....	178

## LISTA DE TABLAS

<b>TABLA 1 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO EN EL PIB NACIONAL, AGROPECUARIO Y PECURIO.....</b>	<b>10</b>
<b>TABLA 2 INVENTARIO DE GANADO VACUNO POR ORIENTACIÓN (INTENCIÓN DEL PRODUCTOR) SEGÚN DEPARTAMENTO.....</b>	<b>12</b>
<b>TABLA 3 PRODUCCIÓN DE LECHE FRESCA EN AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>13</b>
<b>TABLA 4 PRODUCCIÓN MUNDIAL DE LECHE.....</b>	<b>15</b>
<b>TABLA 5 AYUDAS INTERNAS DEL SECTOR LÁCTEO EN LA UE.....</b>	<b>73</b>
<b>TABLA 6 EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES LÁCTEAS DE LA UNIÓN EUROPEA (2003 – 2009).....</b>	<b>93</b>
<b>TABLA 7 EVOLUCIÓN DEL CONSUMO POR HABITANTE A ESCALA MUNDIAL(1990 – 2007) .....</b>	<b>93</b>

*Dedicado a la memoria de Simón y Javier Romero,  
hombres de campo.*

## **Agradecimientos**

Agradezco infinitamente a mi gran amigo Camilo Ernesto Pachón. Sin su ayuda la elaboración de esta monografía se hubiera tornado más difícil. A mi madre, por su apoyo incondicional. A toda mi familia, por darme ánimo en los momentos que desfallecía. A mi director de tesis, por sus recomendaciones, paciencia y rectificaciones precisas. A Lisando Silva, Alexander Caro, Gustavo Alba, Marcela Gil y Fabián Lis por darme una mano en la fase final de este trabajo.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los sectores más significativos en la economía rural colombiana es el lácteo. Este tiene una participación del 10% en el PIB agropecuario y del 24% en el pecuario<sup>1</sup>. Entre 2002 y 2009 la producción de leche tuvo un crecimiento promedio anual de 2.4%, pasando de 6.357 millones de litros a 7.436. En cuanto a la producción de leche en polvo, para el mismo año, se estimó que el número de toneladas ascendió a 939.410.<sup>2</sup> Para 2011 la producción de leche en el país “se estimó en 12.979.075 litros diarios obtenidos de un total de 2.858.779 vacas en ordeño con una productividad de 4,5 lts./vaca/día. Los departamentos que presentaron la mayor producción de leche fueron: Antioquia (18,5%), Cundinamarca (16,3%), Boyacá (11,7%) y Nariño (6,0%).”<sup>3</sup>

TABLA 1

### PARTICIPACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO EN EL PIB NACIONAL, AGROPECUARIO Y PECUARIO

PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*	2009*	2010*
PIB - Nacional	1,15%	1,11%	1,11%	1,10%	1,06%	1,02%	0,97%	0,91%	0,93%	0,92%	0,90%
PIB - Agropecuario	11,1%	10,8%	10,6%	10,6%	10,4%	10,4%	10,1%	9,8%	10,0%	9,8%	9,7%
PIB - Pecuario	28,7%	28,3%	28,8%	28,2%	27,6%	27,5%	26,2%	25,5%	25,1%	24,7%	24,3%

Fuente: DANE – Dirección de síntesis y cuentas nacionales

\* Datos provisionales

También es significativo el número de empleos que se generan en la cadena láctea. Según los datos provistos por la Federación Nacional de Ganaderos – Fedegan- en el documento del Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea del 2010, la producción de leche genera 618.000 empleos en el país, de los cuales 520.000 corresponden a sistemas de doble propósito y 98.000 a sistemas de

<sup>1</sup> Consejo Nacional Lácteo. *Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea Colombiana*. Bogotá, 2010, p. 5

<sup>2</sup> *Ibíd.*, pp. 5 - 6.

<sup>3</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Bogotá, 2011 p. 26

lechería especializada. En este mismo documento, se señala que la industria procesadora de leche genera 15.647 empleos.<sup>4</sup>Vale indicar que la mayor parte de los productores de leche son pequeños y medianos propietarios<sup>5</sup>

En términos generales, la ganadería orientada al consumo de carne es notablemente mayor que la destinada a la producción de leche. De acuerdo con la información provista en la Encuesta Nacional Agropecuaria –ENA 2011, el inventario ganadero nacional es de 22.074.391 animales, de los cuales 3.507.425 corresponden a la ganadería especializada de leche y 8.006.316 a la de doble propósito.<sup>6</sup> Los datos del censo ganadero del 2011 confirman esta relación. De 23,5 millones de cabezas de ganado, 1.5 millones son de leche especializada y 8,2 millones son de doble propósito, que producen 2.862 y 1.498 litros por año respectivamente.<sup>7</sup> No obstante, en el sector lácteo se producen más empleos que en el cárnico. Por cada 100 reses se generan 7,2 empleos en leche especializada, 5,5 para doble propósito y 2.4 empleos para ceba.<sup>8</sup> Ahora bien, la actividad ganadera de doble propósito genera 468 mil empleos permanentes, mientras que la dedicada a leche especializada genera 110 mil empleos.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Consejo Nacional Lácteo, *Op. Cit.*, p. 6. Cabe aclarar que por sistema doble propósito se entiende la producción de carne y leche en un mismo hato.

<sup>5</sup> Consejo Nacional Lácteo. *Lácteos Generalidades de la cadena productiva*. Bogotá, 2003. p. 175

<sup>6</sup> ENA 2011, p. 138

<sup>7</sup> FEDEGAN. *La Ganadería Colombiana y las Cadenas Láctea y Cárnica*. Cifras de Referencia Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana PEGA 2019, Septiembre 2012

<sup>8</sup> DANE – Sistema de Información Ganadero SIGA – FEDEGAN.

<sup>9</sup> Documento CONPES 3675. *Política Nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano*. DNP, 19 de Julio de 2012, p. 19. Estadísticas de FEDEGAN 2009

**TABLA 2**

**INVENTARIO DE GANADO VACUNO POR ORIENTACIÓN (INTENCIÓN DEL PRODUCTOR)  
SEGÚN DEPARTAMENTO**

Departamentos	Total ganado existente	Cve	Orientación del inventario ganadero					
			Leche	Cve	Carne	Cve	Doble propósito	Cve
<b>Total</b>	<b>22.074.391</b>	<b>2,3</b>	<b>3.507.425</b>	<b>5,0</b>	<b>10.560.650</b>	<b>4,1</b>	<b>8.006.316</b>	<b>3,9</b>
Antioquia	2.713.850	9,3	439.567	20,3	1.279.788	17,4	994.494	17,1
Atlántico	197.668	15,8	46.546	35,1	36.388	37,9	114.734	26,5
Bolívar	1.060.881	8,6	445.151	18,2	112.134	27,4	503.595	14,3
Boyacá	962.522	5,6	307.705	10,5	295.428	12,2	359.390	7,1
Caldas	415.275	7,1	88.180	29,1	238.799	14,8	88.296	24,7
Cauca	484.658	11,0	78.545	21,1	221.817	21,1	184.296	17,6
Casanare	2.486.642	8,0	52.908	37,8	2.301.607	8,4	132.127	40,5
Cesar	1.526.899	5,8	293.854	23,7	244.292	16,1	988.753	8,7
Córdoba	2.246.436	6,8	158.965	22,3	1.138.782	13,6	948.689	10,4
Cundinamarca	1.208.870	4,6	355.015	6,8	466.221	10,8	387.634	9,1
Huila	535.917	8,7	203.918	17,1	121.002	17,8	210.997	14,6
La Guajira	332.497	20,5	85.279	37,8	23.232	58,8	223.985	27,2
Magdalena	1.059.288	12,8	172.879	29,4	173.600	38,5	712.809	19,3
Meta	2.279.284	8,9	94.156	16,9	1.940.479	10,5	244.649	14,9
Nariño	322.709	6,8	225.343	9,5	44.288	21,4	53.079	14,2
Nte de Santander	459.982	17,7	58.596	17,1	150.621	16,4	250.775	27,0
Quindío	77.507	18,8	28.951	39,8	30.418	35,1	18.138	37,9
Risaralda	82.234	16,7	16.828	28,7	57.423	22,8	7.983	26,8
Santander	1.278.205	6,8	205.741	15,1	627.848	11,9	444.616	16,2
Sucre	744.209	7,6	4.872	49,7	112.756	30,1	626.581	9,0
Tolima	1.075.805	7,5	60.139	23,5	638.252	11,4	377.413	11,3
Valle del Cauca	523.043	11,8	84.287	22,2	305.472	21,1	133.284	28,2

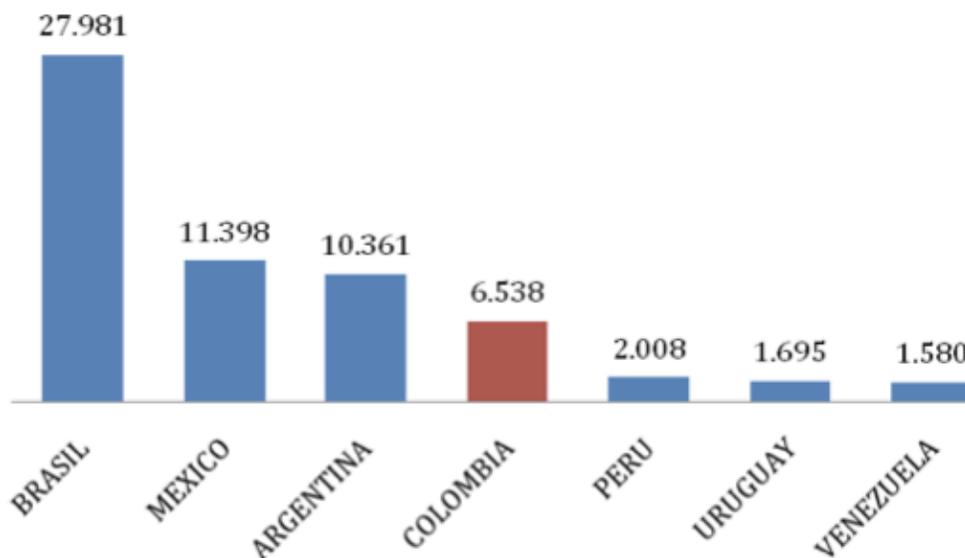
Fuente: DANE - ENA 2011

Con respecto a la producción de lácteos en América Latina, Colombia se sitúa en el cuarto lugar, después de Brasil, México y Argentina. Asimismo, es el tercer mercado en ventas de lácteos en América Latina, con un valor anual US\$ 2.862 millones. Como efecto de lo anterior, el consumo de lácteos en Colombia ha crecido constantemente. Según las cifras estimadas por FEDEGAN, entre el 2000 y el 2010 se pasó de consumir 131 litros de leche por habitante anualmente a 142 litros<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> PROEXPORT. *Sector Lácteo en Colombia*. Bogotá, enero de 2011, pp. 4- 5, y p.10

TABLA 3

**PRODUCCION DE LECHE FRESA AMERICA LATINA  
(2010)- MILL DE LITROS**



Fuente: FAPRI – FEDEGAN (2011) - PROEXPORT

De otra parte, las exportaciones del productos lácteos han alcanzaron en el 2008 ventas superiores a los 70 millones de dólares, las cuales fueron afectadas por el cierre del mercado venezolano en 2009 <sup>11</sup>. Sin embargo, las recientes exportaciones, especialmente de queso, a los Estados Unidos registraron un crecimiento del 472 por ciento. <sup>12</sup> Según estos datos, se auguraría un buen comportamiento del sector lácteo en los mercados interno y externo.

No obstante, hay una serie de problemas que aquejan la estructura del sector lácteo colombiano: la informalidad en regiones como la Costa Atlántica, los Santanderes, y el Valle del Cauca; la baja asociatividad de los pequeños productores; los altos costos de producción; el bajo consumo de lácteos en los

<sup>11</sup> Consejo Nacional Lácteo. *Acuerdo de Competitividad, Op. Cit.*, p. 7

<sup>12</sup> <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/se-disparan-exportaciones-de-productos-lacteos-de-colombia-a-eeuu-mincomercio/20120822/nota/1748582.aspx>

Publicado el 22 de Agosto de 2012

estratos bajos; y la deficiente respuesta del Estado colombiano en eventos como sequías y olas invernales<sup>13</sup>.

Sumado a lo anterior, se encuentra una preocupación por la futura competencia con la producción extranjera, resultado de las negociaciones de los acuerdos o tratados de libre comercio<sup>14</sup>. En consecuencia, se ha desatado un temor bastante generalizado en el sector por la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea. Al respecto, los gremios productores de leche han manifestado su malestar en varias declaraciones ante los posibles resultados de las importaciones de leche provenientes de Europa.

---

<sup>13</sup> En cuanto al consumo de lácteos en la población colombiano se halla una notable diferencia entre los estratos altos y los estratos bajos: “Según cálculos de la Oficina de Investigaciones Económicas de Fedegán – FNG, el consumo per cápita en Colombia oscila entre los 166 litros/anuales en estratos altos y los 35 litros/anuales en estratos bajos.” *Acuerdo de Competitividad, Op. Cit*, p. 7

<sup>14</sup> Según [ww.mipymes.gov.co](http://www.mipymes.gov.co), portal que está bajo la tutela del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Exterior Comercio, los tratados de libre son: “acuerdos de carácter comercial bilateral o multilateral con una regulación flexible de intercambio de bienes y servicios, cuya finalidad es generar mayor nivel de desarrollo económico e incremento de los flujos comerciales e inversiones dentro y fuera de las fronteras estatales.” Cfr. <http://www.mipymes.gov.co/publicaciones.php?id=3635> Por su parte, el acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea, en verdad, es un Acuerdo de Asociación, “es decir, que tiene mayor alcance que un Tratado de Libre Comercio (TLC), porque involucra tres componentes: diálogo político, programas de cooperación y libre comercio. sin embargo, para efectos prácticos podemos llamarlo Acuerdo Comercial.” Cfr. [http://www.colombia-eu.org/es\\_ES/preguntas-frecuentes](http://www.colombia-eu.org/es_ES/preguntas-frecuentes)

**TABLA 4**  
**PRODUCCIÓN MUNDIAL DE LECHE (1999 – 2009)**

País	1999	2009	Variación 1999 - 2009
Estados Unidos de América	73.804.000	85.859.410	16%
India	32.636.000	45.140.000	38%
China	7.514.185	36.115.665	381%
Federación de Rusia	32.000.592	32.325.809	1%
Brasil	19.661.220	28.501.088	45%
Alemania	28.334.212	28.430.464	0%
Francia	24.892.000	23.340.980	-6%
Nueva Zelanda	10.881.408	16.544.707	52%
Reino Unido	15.014.000	13.236.500	-12%
Polonia	12.284.365	12.447.173	1%
Italia	11.895.300	12.000.000	1%
Pakistán	7.890.000	11.985.000	52%
Turquía	8.966.000	11.583.313	29%
Países Bajos	11.174.000	11.468.570	3%
Ucrania	13.140.000	11.363.500	-14%
México	8.877.314	10.737.988	21%
Argentina	10.649.200	10.500.000	-1%
Australia	10.178.000	9.388.000	-8%
Canadá	8.164.000	8.213.300	1%
Japón	8.459.694	7.909.488	-7%
Colombia	5.733.840	7.545.142	32%
Irán (República Islámica del)	4.403.000	6.850.504	56%
Belarús	4.740.800	6.549.100	38%
España	6.300.000	6.293.342	0%

FUENTE: FAO – CONSULTADO EN ACUERDO DE COMPETITIVIDAD LÁCTEA (2010)

Como muestra de ello, antes de elaborarse el Documento CONPES para mejorar la competitividad del sector lácteo, Jorge Hernán Uribe, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Productores Lácteos –ANALAC, afirmó que las medidas adoptadas por el Estado Colombiano son insuficientes para enfrentar el acuerdo comercial con la Unión Europea. En palabras de este dirigente gremial "Esas ayudas no son muchas, ya que la Unión Europea ofrece anualmente cerca de

180.000 millones de euros (225.000 millones de dólares) para todos los países, así que el anuncio del presidente Álvaro Uribe de destinar 30 millones de euros (37,5 millones de dólares) es insuficiente".<sup>15</sup>

Jorge Andrés Martínez, director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Procesadoras de Leche -ASOLECHE, pidió al grupo negociador buscar la máxima protección al sector lácteo en la etapa final de la negociación comercial con la Unión Europea, ya que se pondrían generar bastantes riesgos a todos los eslabones de la cadena productiva colombiana. Entre sus demandas se encontraban: proteger tanto a productores como procesadores en el Acuerdo Comercial; mantener el sistema andino de franjas de precios como mecanismo de estabilización frente a las distorsiones del comercio internacional, tales como las ayudas internas; y rechazar cualquier tipo de subvenciones a la exportación de productos lácteos para los países miembros de la Unión Europea<sup>16</sup>.

Para el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos - FEDEGAN<sup>17</sup>, José Félix Lafaurie, la consecución del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea afectará ostensiblemente a los productores de leche del país. Su afirmación se sustenta en el hecho de que Europa es el principal exportador de lácteos en el mundo. Igualmente señala que los productores europeos reciben unas considerables ayudas internas, entre ellas el pago directo a los productores de leche y la intervención de los precios a los excedentes<sup>18</sup>. También, crítico la forma en la que se cerró la negociación del acuerdo, aduciendo irresponsabilidad y falta de firmeza del equipo negociador colombiano. Ante ello adujo:

---

<sup>15</sup> Colprensa. "Los lecheros reclaman apoyo para afrontar TLC" 23 de mayo de 2010.

<sup>16</sup> "Asoleche pide protección para el gremio en el TLC" .Consultado en <http://www.radiosantafe.com/2010/03/05/asoleche-pide-proteccion-para-el-gremio-en-el-tlc/> Marzo 5 de 2010

<sup>18</sup> Cfr. Ariza, David, Camacho, Mónica y Correa, Nathaly. *El impacto del TLC con la Unión Europea en el sector lácteo colombiano*. Monografía de pregrado en Administración de Negocios Internacionales. Escuela de Administración, Universidad del Rosario, 2012, pp. 25 – 27.

“Y es que desde el apresurado cierre de este tratado, a comienzos de 2010, Fedegán protestó por las condiciones inequitativas que se pactaron, a espaldas al gremio ganadero y del propio Ministerio de Agricultura. El equipo negociador de entonces, cedió a las pretensiones europeas, que tenían como único interés ofensivo, lograr acceso preferencial al mercado colombiano. Se desconocieron los principios de reciprocidad y las asimetrías entre el sector lácteo europeo que recibe subvenciones casi ilimitadas, en contraste con el colombiano que acusa un 46% de informalidad, atomización, baja productividad, elevados costos de producción y baja rentabilidad.”<sup>19</sup>

Rafael Mejía, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC, ha sostenido que el acuerdo comercial afectará a las aproximadamente 450.000 familias que dependen de la producción de leche. Asimismo, aseguró que las ayudas internas que reciben los productores europeos no van a ser eliminadas. Pero, en su parecer, el principal problema consistió en que los negociadores colombianos “entregaron la franja de precios a pesar de que estaban en condiciones de no hacerlo.”<sup>20</sup>

El gerente de la cooperativa lechera Colanta, Jenaro Pérez, reiteró lo dicho por los anteriores dirigentes gremiales, al considerar que este acuerdo comercial lesiona ostensiblemente al sector; principalmente, por la asimetría que se puede generar al momento de competir con un sector bastante protegido como lo es el europeo. Pero, por otro lado, expresó su malestar por no haber sido tenido en cuenta en las negociaciones con la Unión Europea. En palabras de Pérez: "Nos han invitado a las reuniones preparatorias, pero a la hora de cerrar las negociaciones, no nos avisan", dijo el gerente de Colanta, quién reclamó que sólo le consultan a

---

<sup>19</sup> El Colombiano. “Por un TLC con la UE equitativo” 23 de Julio de 2012.

<sup>20</sup> Caracol Radio. “Enfrentamiento entre Gobierno y lecheros por el TLC con Europa. “ Marzo 7 de 2010

FEDEGAN<sup>21</sup>. Como se puede apreciar, este dirigente no sólo responsabilizó al equipo negociador sino al más importante vocero de los ganaderos del país por los resultados poco favorables al sector en el cierre de las negociaciones.

Una opinión muy distinta fue la expresada por el presidente de la Asociación Nacional de Industriales ANDI, Luis Carlos Villegas. En palabras de este reconocido dirigente, la cadena láctea ha cuestionado los alcances del tratado, pese a contar con un paquete de medidas brindado por el Estado colombiano, el cual es suficiente para proteger este renglón de la producción pecuaria. "Lo que me da la sensación a mí es que el paquete que ha armado el gobierno es correcto", refiriéndose a la cooperación europea con cerca de 20 millones de euros, el estudio de un documento Conpes para apoyar al sector lácteo y el compromiso, asumido por el Presidente Álvaro Uribe, de hacerle un monitoreo permanente al comportamiento del sector y a la vigencia del tratado, para evitar daños considerables y posiblemente irreversibles a este sector.<sup>22</sup>

Como se puede entrever, la gran mayoría de las cabezas visibles de estos gremios anhelaron y solicitaron a los responsables de la negociación ciertas medidas que amortiguaran el impacto de las importaciones de los productos lácteos cuando entre en vigencia el Acuerdo Comercial con la Unión Europea. Las más citadas fueron la preservación del instrumento de protección del Sistema Andino de Franjas de Precios; la limitación del contingente de productos lácteos provenientes de Europa; los desmontes de subsidios, ayudas internas y operaciones de organismos de intervención en Europa<sup>23</sup>; la ampliación de los plazos de desgravación arancelaria; y el giro de cuantiosos recursos para fortalecer la estructura del sector lácteo.

---

<sup>21</sup> Portafolio. "No nos tuvieron en cuenta en las negociaciones del TLC con Europa": gremio de lecheros." 8 de Marzo de 2010

<sup>22</sup> El Colombiano. "TLC con Europa sí beneficia a la industria". *El Colombiano* 15 de Mayo de 2010.

<sup>23</sup> Carta enviada al Doctor Santiago Pardo, quien fuera el Jefe Negociador Acuerdo Bilateral Colombia – UE, y al Doctor Héctor Martínez Covalada, quien fuera el Jefe Negociador Agrícola Acuerdo Bilateral Colombia Unión Europea, por parte de los gremios del sector, reunidos en el Consejo Nacional Lácteo. Noviembre 19 de 2009.

Ahora bien, de acuerdo con el escenario presentado, algunos sectores de la sociedad colombiana se topan con los desafíos propios de una economía más globalizada. Como resultado de la implementación de un modelo económico librecambista, aplicado desde finales de los años ochenta y profundizado en los noventa, la industria textil, el acero, varios bienes agrícolas, entre otros, han sufrido los embates de la competencia foránea que cuenta, en muchos casos, con tecnologías de punta que se traducen en productos con mejor calidad y precios más bajos; sumado a la desventaja derivada de las subvenciones que reciben algunos productos importados.

Como paréntesis, vale indicar que en las últimas décadas del Siglo XX y en lo que va del presente, ha habido una constante expansión comercial, producto de la reducción de los aranceles en la mayoría de países, y un considerable aumento de los flujos de inversión y financieros, que ha derivado en la consolidación de la globalización económica. Según John Ikenberry: “Son pocas las áreas del mundo que hoy están fuera del alcance de esta economía mundial modernizadora y en expansión.”<sup>24</sup> En consecuencia, los productores de bienes de cualquier índole en un territorio nacional han de enfrentarse a un escenario que los obliga a adaptarse a las condiciones impuestas por los mercados globales; de lo contrario, sucumbirían fácilmente en un escenario claramente marcado por la competencia allende de sus fronteras.

Sin embargo, el factor económico no es el único que entra en juego en este contexto global. El escenario político internacional también ha sido alterado notablemente en las últimas décadas. De hecho, hoy en día puede ser anacrónico asumir la omnipotencia en la potestad de los Estados. En varias ocasiones las presiones de los organismos internacionales y el poder económico de las

---

<sup>24</sup>Ikenberry, John. “Globalización y orden político: los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias”, en *Colombia Internacional*, No.52, 2001, p. 51.

multinacionales han resquebrajado la autonomía de los Estados en las decisiones de política<sup>25</sup>. Incluso, se ha transferido cierta autoridad, o al menos capacidad de regulación, a las instituciones supranacionales en el manejo de ciertos asuntos económicos, como los concernientes a las condiciones para adquirir prestamos de la banca internacional o la inclusión de los resultados de las negociaciones comerciales en las respectivas legislaciones nacionales<sup>26</sup>. Por otro lado, al interior de los Estados encontramos múltiples actores que divergen en sus demandas y criterios, tanto políticos como económicos; entre ellos los movimientos sociales y los grupos de interés. Las presiones generados por estos al Estado pueden incidir, en algún grado en el resultado de las políticas públicas<sup>27</sup>, como se ha manifestado recientemente en las transformaciones de la política educativa de Chile y de servicios de transporte en Brasil; y en la consolidación de la política cafetera en el país durante gran parte del Siglo XX<sup>28</sup>.

Sin embargo, como bien lo señala Eduardo Pastrana, a pesar de las condiciones que están atenuando las facultades de los Estados, no existe todavía otra unidad política real que pueda sustituirlo<sup>29</sup>. De hecho, las políticas públicas siguen siendo en su mayor parte elaboradas por los Estados; la posibilidad de participar

---

<sup>25</sup> Cfr. Held *et al.* *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*. México, D.F. Oxford University Press, 2002, .Pastrana, Eduardo. "Extinción o Reinención de los Estados Nacionales frente a los desafíos globales". En *Desafíos*. No.12, 2005. Wilson, Graham. K. *Business and Politics*. New York. Chatham House Publishers, 2003,p. 173.

<sup>26</sup> Para Manuel y Félix Varela Parache la Organización Mundial del Comercio – OMC no ha cumplido ostensiblemente su papel de regulador de los intercambios comerciales entre los países, puesto que ha sido muy difícil incluir, en varios casos, los resultados de las negociaciones comerciales en las legislaciones nacionales, sobre todo en los concernientes a la liberalización agrícola. Cfr. Varela, Parache, Félix y Varela Parache, Manuel. "Las Instituciones Internacionales ante la globalización". En *Información Comercial Española*. No. 799. Abril – Mayo, 2002, pp, 18-19. Robert Gilpin, por su parte, afirma que las instituciones internacionales sólo pueden imponerse a actores de poder medio o bajo, pero nunca a actores estatales de gran poder como los Estados Unidos o a la Unión Europea. De hecho, señala que las condiciones impuestas a los tigres del sudeste asiático fueron impuestas en verdad por el mayor deudor del mundo: Estados Unidos. Cfr. Gilpin, Robert. *El Reto del Capitalismo Global. La Economía Mundial en el Sglo XXI*. México, D.F. Editorial Océano, 2003, pp. 48 - 51

<sup>27</sup> Keck. Margaret.; Sikkink, Kathrin. *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México, D.F. Siglo XXI Editores, 2000, p. 19 – 20.

<sup>28</sup> Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia, 1875 – 1994*. Bogotá. Editorial Norma, 2003., pp. 81 - 86.

<sup>29</sup> Pastrana, *Op. Cit.*, p. 280.

abiertamente en política aún depende de lo que se permita al interior de ellos. Todo lo anterior, y más, nos corrobora que el Estado sigue teniendo prelación en los escenarios políticos, pero en compañía de otros actores con los que interactúa, ya sea negociando o confrontando.

En este sentido, recae la importancia de dar un viraje en la comprensión del estudio de los gremios en un contexto de globalización económica. De hecho, en varios trabajos académicos de ciencia política se ha entendido que los grupos de interés buscan influir en las decisiones de su correspondiente Estado – Nación, ya sea para defender sus intereses u obtener ciertos privilegios<sup>30</sup>. Sin embargo, el presente contexto internacional altera, en cierta medida, las relaciones establecidas entre los grupos de interés económicos y las distintas autoridades debido a la presencia y peso de otros actores importantes como lo son los bloques regionales, las compañías multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, y las instituciones internacionales.

Ante este escenario, los gremios del sector lácteo, como grupos de interés, presentan el desafío de influir en un contexto abigarrado. Las dinámicas de la globalización multiplican los actores en cuestión; y por consiguiente, sus interacciones. Más aún: varios de esos actores, que previamente no eran considerados decisivos bajo el lente del realismo, hoy en día son importantes e incluso decisivos en asuntos como las negociaciones comerciales entre los Estados; o como en este caso, entre el Estado colombiano y un bloque regional, que es la Unión Europea.

Sumado a lo anterior, es pertinente identificar como se entretujan las relaciones entre los grupos de interés y sus respectivos Estados. Para ello es útil introducir el

---

<sup>30</sup> Principalmente se pueden destacar los trabajos de David Truman y Robert Dahl sobre la influencia de los grupos de interés en un Estado – Nación. Incluso, estos autores también evidencian la influencia de estos grupos en contextos regionales y locales. Cfr. Truman, David. *The Governmental process: political interests and public opinion*. Berkeley. University of Berkeley, 1993. Dahl, Robert. *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010.

término estructura institucional de representación de intereses, acuñado por Adam Sheingate, Frank Baumgartner y Brian Jones; el cual es basado en las tipologías del pluralismo de Robert Dahl<sup>31</sup>.

La estructura institucional de representación de intereses, en términos generales, se refiere al tipo de participación establecida en las instituciones del Estado a aquellos grupos de interés que buscan incidir en la elaboración y decisiones de las distintas políticas. En este sentido, no es lo mismo influir en una estructura centralizada, jerárquica, y con la presencia de un solo representante de un sector económico, que en otra en dónde hay una multiplicidad de grupos de interés que buscan ser favorecidos por los distintos agentes e instituciones del Estado.

Ahora bien, en el escenario descrito es importante identificar la estructura institucional de representación de intereses existente en Colombia, pero, por encima de todo, los actores y grupos de interés que hicieron parte e incidieron en los resultados finales de la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea.

Presentado este contexto, el objetivo de la investigación es mostrar en qué medida los gremios que pertenecen a la cadena láctea influyeron en los resultados finales de la negociación del Acuerdo Comercial ente Colombia y la Unión Europea.

Para cumplir con dicho objetivo esta investigación plantea los siguientes propósitos específicos: 1) identificar la estructura de representación de la negociación comercial entre Colombia y la Unión Europea, 2) describir las posturas de los estos gremios a lo largo del proceso de negociaciones y 3) analizar el peso y las posiciones de otros actores que incidieron en los resultados finales de este acuerdo.

---

<sup>31</sup> Cfr. Dahl, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México. D.F. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Alianza Editorial. 1991, pp. 39 – 61.

La investigación tiene como base la trayectoria de esta negociación, con el fin de conocer si sus demandas fueron plasmadas en los resultados finales de la misma. Para ello se identificarán las posturas enunciadas en las declaraciones dadas a varios medios de comunicación; los boletines de prensa e informes técnicos emanados por estas agremiaciones; las solicitudes formales a los ministros de comercio y agricultura, miembros del equipo negociador, y al Presidente de la República; así como las posiciones enunciadas en los distintos espacios institucionales, como los foros y conversatorios convocados por el Senado de la República; las memorias de la negociación de las mesas de reglas de origen y acceso de bienes agrícolas; y algunas entrevistas realizadas tanto a algunos dirigentes y funcionarios de los gremios en cuestión, como a un miembro del equipo negociador, quién fuera también parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos.

Aclarando las anteriores consideraciones, la presente investigación se divide de la siguiente forma: el primer capítulo se enfocará al repaso y clasificación de los trabajos más destacados que han abordado el estudio de los gremios en Colombia. El segundo capítulo se orientará a los conceptos y enfoques teóricos escogidos para abordar esta investigación, con el fin de reconocer el tipo de estructura institucional de representación de intereses existente en Colombia. En el tercer capítulo, se identificarán y analizarán los intereses, posturas y planteamientos de los gremios del sector lácteo a lo largo de las negociaciones que condujeron a este acuerdo, con un breve aparte de los intereses y posturas de otros actores presentes en la negociación. En el cuarto capítulo, se hará referencia a los factores que permitieron influir a los gremios de este sector en el proceso de negociaciones. Por último, se presentarán las consideraciones sobre la influencia de los gremios del sector lácteo en los resultados finales del escenario mencionado.

Finalmente, la presente investigación puede generar nuevos aportes a los estudios de los gremios en Colombia. La ausencia de trabajos académicos sobre los

gremios en la última década refleja el poco interés que ha despertado este tema en la ciencia política nacional; aunque vale reconocer que los trabajos de Rodrigo Losada Lora, Philippe De Lombaerde y Javier Garay han contribuido al avance de este campo académico en el país, además de unas cuantas monografías de pregrado y postgrado que no han sido lo suficientemente valoradas. No obstante, se evidencia un lastre que debería ser superado en Colombia, puesto que el estudio de los grupos de interés es uno de los temas centrales de la disciplina. De otro lado, la pertinencia de esta investigación radica en su énfasis politológico dado que la mayoría de estudios de gremios en Colombia han sido abordados bajo el lente económico, o por académicos de reputado reconocimiento que han ignorado algunos enfoques relevantes para su estudio. Esto no significa que se desconozca la importancia de los aportes de los economistas o de otros científicos sociales. En efecto, la importancia del análisis económico no se puede obviar debido a que el contexto económico es determinante en las acciones emprendidas por los gremios, recordando que éstos, como grupos de interés, buscan incidir en las decisiones emanadas por las diferentes autoridades públicas del Estado o, incluso, de una unidad supranacional.

## CAPITULO I

### LA TRAYECTORIA DE LOS GREMIOS EN EL PAÍS

Si se compara la prolífica producción de textos de los años setenta y ochenta, los estudios académicos de los gremios en Colombia no han sido trabajados suficientemente desde el año 2000. Claramente se puede percibir, al revisar la literatura correspondiente, que el proteccionismo y la incidencia del bipartidismo constituyeron el trasfondo de los primeros estudios sobre gremios en el país. A diferencia de la producción académica de los setenta y ochenta, encontramos dos grandes giros que se produjeron a partir de los años noventa. El primero consiste en el énfasis de las variables propias de un orden económico competitivo y globalizado. El segundo aduce que la influencia de los gremios no ha sido determinante en las distintas políticas establecidas por el Estado colombiano.

Vale indicar que la mayor parte de los estudios sobre gremios en Colombia se han orientado al grado de influencia de los mismos en las distintas políticas que son partícipes. Independiente del enfoque, ya sea éste politológico o económico, encontramos como generalidad que los gremios colombianos no son lo suficientemente influyentes en los procesos de elaboración de políticas, como tampoco tienen el poder suficiente para bloquear políticas o decisiones de las autoridades del Estado en las que potencialmente fuesen afectados. No obstante, algunas investigaciones<sup>32</sup> han desvirtuado tales posiciones, arguyendo que los gremios pertenecían a las mismas élites políticas y económicas que se apoderaron del Estado colombiano.

En menor medida, otras temáticas han sido abordadas en estos estudios; por ejemplo, la representatividad de los gremios y su recorrido histórico.

---

<sup>32</sup> Echeverry Uruburu, Alvaro. *Elites y Proceso Político en Colombia, 1950 - 1978*. Bogotá. Ed. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. 1986. Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá. Ed. Tercer Mundo, 1992.

Infortunadamente, no se puede encontrar suficiente literatura para entender mejor la importancia de los gremios en la democracia colombiana, su grado de representación, o incluso la organización al interior de estos. En efecto, esta situación nos priva de tener una mejor comprensión sobre los fenómenos que pueden ocurrir alrededor de los gremios colombianos.

Así pues, la clasificación de los estudios de los gremios se divide en un antes y en un después de la apertura económica de inicios de los noventas. Recordando que la gran mayoría de estos estudios se orientaron a las estrategias y al grado de influencia que tenían los gremios en un período de tiempo determinado. Aunque es importante advertir que también se enunciarán y analizarán aquellos elementos, como la representación de interés y el papel que juegan los gremios en la democracia colombiana, los cuales no han tenido el mismo impacto en los trabajos realizados.

### **1.1 Los gremios antes de la apertura económica**

El primer acercamiento al estudio de los gremios en el país fue llevado a cabo por Robert Dix, a finales del Frente Nacional.<sup>33</sup> En un aparte de su libro enfocado exclusivamente a los grupos de interés, encontramos que los gremios no contaban con suficiente autonomía frente al Estado, puesto que éstos no iban en contravía de los intereses de las élites que gobernaban al país. En efecto, las elites al controlar los principales recursos económicos y políticos no afectaron sustancialmente los intereses de los gremios, incluso cuando se realizaron las reformas parciales del Estado durante el Frente Nacional.

Según lo anterior, la importancia de los gremios yacía en la dirección de los intereses de los sectores económicos, por lo que contribuyeron a un mayor consenso dentro de las élites en el Frente Nacional. Al ser dirigidos estos

---

<sup>33</sup> Dix, Robert. *Colombia: the political dimensions of change*. New Haven. Yale University Press, 1967.

intereses por los gremios, hubo mayores oportunidades de negociar directamente con los gobiernos de turno en lo concerniente a la elaboración de las políticas de desarrollo. Además, los gremios no permitieron la injerencia de los partidos políticos en su funcionamiento, razón suficiente para considerarlos independientes del influjo de los líderes de cada bando<sup>34</sup>.

En el estudio de Bruce Bagley<sup>35</sup>, quien orientó su trabajo bajo el lente neomarxista, se aseguró que la “autonomía relativa del Estado” fue ínfima debido a las presiones indirectas -como lo fueron los acercamientos de los gremios con los congresistas conservadores más radicales - que afectaron sus iniciativas en el proceso de elaboración de políticas públicas de carácter redistributivo; para ese entonces, la reforma agraria de 1963 y la reforma urbana de 1968. Tales presiones revirtieron esas iniciativas y, paralelamente, produjeron las condiciones propicias para la acumulación del capital de los empresarios y los terratenientes, y la estabilidad requerida para legitimar el Frente Nacional.

En este orden de ideas, el papel de los gremios fue determinante en la reversión de las políticas de carácter redistributivo, no sólo por su capacidad técnica o la cantidad de recursos económicos, sino por su acercamiento a las figuras políticas pertenecientes al *status quo*, quienes detuvieron el avance de tales medidas. Esto se pudo apreciar cuando los gremios terratenientes, al ver afectados sus intereses, se dirigieron a la facción laureanista, y a algunos congresistas ospinistas, para evitar que las intenciones reformadoras de Carlos Lleras Restrepo tomaran forma. Vale indicar que esta estrategia fue lo suficientemente efectiva, puesto que sabían que al contar con el apoyo de los parlamentarios conservadores se podía para alterar la estabilidad y legitimidad pretendida del Frente Nacional.<sup>36</sup> En suma, Bagley sostuvo que la principal estrategia de los

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, 352 – 353.

<sup>35</sup> Bagley, Bruce. *Political power, public policy and the State in Colombia: case studies of agrarian and urban reforms during the National Front, 1958 – 1974*. PhD. Dissertation. Los Angeles. University of California, 1979.

<sup>36</sup> Incluso se presentó resistencia por parte de los beneficiarios de esta Ley puesto que no era ágil ni eficiente la adjudicación de tierras. *Ibid.*, p. 219.

gremios consistía en el contacto directo, ya sea por medio de reuniones formales o informales, con el ejecutivo, los altos funcionarios de los Ministerios y otras entidades estatales, y los miembros del cuerpo legislativo.

Por otra parte, este importante académico norteamericano aseguró que los gremios aprovechaban ciertas fisuras del Estado colombiano, sobre todo cuando no contaba con la suficiente información técnica y carecía de prestar adecuadamente algunos servicios que son de su competencia. Ante tales debilidades del Estado, los gremios proveían al Estado de datos necesarios para elaborar y tomar decisiones de políticas públicas, e incluso suplían a éste en la elaboración de las mismas. El ejemplo más visible fue el caso de la Federación Nacional de Cafeteros, dado que esta agremiación logró el manejo exclusivo de la política cafetera, extendiendo incluso su influencia a la política cambiaria. Tal situación se presentó porque el grano era el principal producto de exportación. Incluso algunos gremios, además de la Federación Nacional de Cafeteros, habían incursionado en el manejo de las negociaciones de las relaciones del comercio exterior, como en efecto lo lograron ASOCOLFLORES y ASOCAÑA en las cuotas de exportaciones a otros países, principalmente con los Estados Unidos<sup>37</sup>.

Harvey Kleine en el año de 1974<sup>38</sup> estudió la relación de los grupos de interés con los miembros del Congreso colombiano. En su trabajo se aseguró que los grupos que representan los intereses de las clases bajas, como las organizaciones campesinas y las juntas de acción comunal, eran los más activos tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República. En cambio, las organizaciones económicas fueron las que menos se dirigieron al legislativo. Según Kleine, esta situación pudo obedecer a que varios miembros del Congreso pertenecían a tales organizaciones económicas<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 133

<sup>38</sup> Kline, Harvey. "Interest groups in the Colombian congress. Group behaviour in a centralized system, patrimonial political system." En *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*. Vol. 16, No. 3, 1974., pp. 274 – 300.

<sup>39</sup> De acuerdo con los resultados de su investigación, Kleine afirma que el 40% de los congresistas no tenían relación con los gremios. *Ibid.*, p. 291.

En su investigación también se resaltó la existencia de una alta concentración de poder en el ejecutivo colombiano y el control de las élites a los partidos políticos. Incluso, Kleine adujo que los movimientos sociales, como las organizaciones campesinas, fueron creados y controlados por las mismas élites para evitar la cristalización de la reforma agraria de 1968<sup>40</sup>. En virtud de lo anterior, Kleine afirma que Colombia se encontraba bajo un velo autocrático y con bajos niveles de pluralismo.

Una forma muy elaborada de presentar la importancia e influencia de los gremios en el sistema político colombiano es la investigación realizada por Andrés Moreno a mediados de los años setenta.<sup>41</sup> En su análisis estructural incluyó cinco factores determinantes a la hora de medir la influencia. Estos son: la distribución de poder, la división de tareas, la sofisticación tecnológica, el tamaño físico de la organización, y la dispersión territorial en el país.

De otro lado, Moreno señaló que en el sistema colombiano predominan tres tipos de organizaciones gremiales.<sup>42</sup> El más común contiene a las organizaciones pequeñas, cuyas características principales son el poco capital que disponen, la carencia de un esquema administrativo elaborado, y la verticalidad con la que se suelen tomar las decisiones, generalmente en cabeza de sus presidentes y los miembros pertenecientes a las juntas directivas.

El segundo grupo, según Moreno, es aun más básico. En él, los gremios presentan una excesiva burocratización y un cierto ritualismo democrático que se manifiesta, principalmente, en las organizaciones de corte agrícola que permiten a los trabajadores y campesinos tener un cierto grado de participación formal en la elaboración de las decisiones, aunque ésta no sea determinante.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 275

<sup>41</sup> Moreno, Andrés. *The effects of organizational structure on the effectiveness of interest groups: the case of Colombia*. PhD. Dissertation. Rice University, 1976.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 246 - 248

En el tercer grupo, los gremios se caracterizan por tener tecnología de alta calidad y un volumen grande de operaciones, con un tamaño físico superior al de los demás grupos. Los gremios que hacen parte de este grupo suelen tener un mayor alcance en la difusión de su poder. Igualmente, su organización tiende a ser descentralizada y diferenciada, por lo que las jerarquías verticales desaparecen y sobresalen las estratificaciones especializadas.

En líneas generales, para Andrés Moreno, la influencia de los gremios se presenta por el grado de tecnocratización, la relación directa con el Estado por parte de unas pocas élites, el número de personal ejecutivo, la sofisticación tecnológica, y el volumen anual de material técnico. En cambio, las organizaciones centralizadas solían basarse en el personalismo de sus líderes y no presentaban altos grados de complejidad tecnológica, ni de especialización en el personal que conforman tales organizaciones.

Un trabajo bastante reseñado en Colombia es el elaborado por Miguel Urrutia a principios de los años ochenta<sup>43</sup>. En él se afirmaba que la influencia de los gremios es menor de la que comúnmente se piensa, sobre todo en lo que confiere al proceso de decisiones de política económica. El argumento expuesto por Urrutia estriba en la baja o nula capacidad de revertir las decisiones de los tecnócratas por parte de los gremios colombianos en lo que confiere a la creciente liberalización comercial<sup>44</sup>. Esta tecnocracia, por lo reseñado, ha limitado la influencia de los gremios antes de la gran apertura económica que se materializó a inicios de los noventa. No obstante, Urrutia consideraba que los gremios en ciertos ámbitos tenían suficiente influencia. Específicamente en aquellos que determinaban el salario mínimo, y en el desarrollo de coordinación y de

---

<sup>43</sup> Urrutia, Miguel. *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá. Fondo Cultural Cafetero, 1983.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 16.

investigación de ciertas políticas sectoriales, particularmente en las del sector agrícola<sup>45</sup>.

Sostuvo, además, que el gremio más influyente en esos años fue la ANDI, y que su mayor recurso de influencia era el acceso a los medios de comunicación. Suponiendo, eso sí, que había buenas relaciones de la prensa con los gremios. De hecho para Urrutia: “El requisito para cumplir esta función es la existencia de una prensa libre, y un grado de democracia suficiente para hacer posible y útil la oposición pública a ciertas medidas de gobierno”.<sup>46</sup>

Otro aspecto destacado por Urrutia es el presidencialismo colombiano y, por consiguiente, el poco contrapeso que efectuaba el legislativo. Por esta razón, era evidente que los gremios dirigiesen sus acciones al ejecutivo, y con menor frecuencia al legislativo. Aun cuando existiera un poder de veto en el congreso en materia de reformas, tales como las leyes tributarias, algunas leyes laborales, y la legislación sobre reforma agraria<sup>47</sup>.

Una aproximación más politológica fue la realizada por Jonathan Hartlyn en sus estudios sobre los efectos del consociacionismo en el régimen político colombiano<sup>48</sup>. Para Hartlyn el régimen que se pactó entre liberales y conservadores – entiéndase el Frente Nacional – favoreció notablemente a los gremios<sup>49</sup>. En principio, porque los gremios de la industria, de la banca y del comercio no apoyaron el mandato del General Rojas Pinilla, puesto que bajo su gobierno se presenciaron alzas salariales y se cerraron las oportunidades para restablecer el crédito externo; en efecto, se estaban presentando visos de

---

<sup>45</sup> Urrutia pone de ejemplo a la Asociación Colombiana de Productores de Caña (ASOCAÑA), organización gremial que se encargó de diseñar la política sectorial del azúcar. *Ibid.*, p. 84

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 205 y p.209

<sup>48</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá. Tercer Mundo Editores; Ediciones Uniandes – CEI, 1993. “Producer Associations, the Political Regime, and the Policy Process in Contemporary Colombia.” En *Latin American Research Review*. Vol. 20, No. 3, 1985, pp. 111 – 138.

<sup>49</sup> Hartlyn, *La política del régimen de coalición*, p. 182.

estatismo en la conducción económica de Rojas Pinilla<sup>50</sup>. Vale indicar que los cafeteros y los ganaderos tomaron una actitud pasiva en ese entonces dado que sus intereses no se afectaron por las medidas de Rojas Pinilla. En segundo lugar, el Frente Nacional permitió el acceso de los grupos productores a los círculos donde se determinaban las políticas claves, como la cambiaria y las de índole sectorial<sup>51</sup>.

Posterior a la caída de la dictadura de Rojas Pinilla, los gremios construyeron y mantuvieron buenas relaciones con los gobiernos del Frente Nacional, los congresistas y los líderes de los partidos tradicionales. Lo anterior se tradujo en la reversión de ciertas medidas que pudieron afectarlos, como lo fue en la ya mencionada fallida reforma agraria de 1968. Además, lograron reclutar a varios funcionarios importantes del Frente Nacional a sus filas.

Esta posición privilegiada se truncó un poco con la reforma constitucional de 1968. En ella la autoridad presidencial creció significativamente en lo que confiere a asuntos económicos y el control de varias agencias descentralizadas. Sumado a lo anterior, la reforma privó al congreso de iniciar legislación económica<sup>52</sup>. Sin embargo, los grupos aún seguían presionando por los canales que estaban aún disponibles. De hecho, según Hartlyn, los gremios aprovechaban las fisuras del Estado y la baja continuidad de los programas establecidos por los presidentes para sacar partido en lo concerniente a sus intereses. Pero retornando a 1968, Hartlyn sostiene que la influencia de los gremios se desvanece a partir del gobierno de Carlos Lleras Restrepo, a excepción de FEDECAFE, organización gremial que tenía un fuerte influjo en el manejo de la política cambiaria.

Por último, Hartlyn asegura que los gremios urbanos – industriales, banqueros y comerciantes – fueron más fuertes que los rurales, a excepción de los cafeteros.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 96 y pp. 99 – 100.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 112

<sup>52</sup> El legislativo sólo podía iniciar legislación económica en los siguientes casos: auxilios parlamentarios, o con la modificación y creación de nuevas estructuras administrativas.

Si bien organizaciones como FEDEGAN o la SAC representaban los intereses terratenientes<sup>53</sup>, en ese momento no gozaron del poder financiero y de la capacidad técnica de sus pares urbanos<sup>54</sup>. Pese a ello, estas organizaciones frenaron las iniciativas redistributivas de Lleras Camargo a principios de los sesenta<sup>55</sup>, por medio de su acercamiento con las bancadas antireformistas del congreso.

Jesús Antonio Bejarano, por otro lado, realizó un estudio riguroso y detallado sobre la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC. En él se describe y analiza la evolución de este gremio, el cual fue fundado en 1871 y cuyo objetivo inicial fue difundir el conocimiento técnico y científico en la agricultura<sup>56</sup>.

Según Bejarano, la labor de la SAC no sólo se ha resaltado por la difusión de nuevos conocimientos y técnicas para los cultivos, sino por las acciones emprendidas por esta organización para incidir en la formulación de políticas agropecuarias del Estado colombiano, o incluso revertir algunas de ellas. Entre ellas se destacaron: la defensa de la política arancelaria y la creación de una política agropecuaria en las primeras décadas del Siglo XX<sup>57</sup>; y la oposición a la legislación redistributiva de los años veinte y treinta<sup>58</sup>, así como a la Ley 135 de

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 111.

<sup>54</sup> Con la Ley 89 de 1993, en la que se creó el Fondo Nacional del Ganado y se estableció la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, FEDEGAN mejoró considerablemente su condición financiera. Tanto así que para el 2010 este gremio tuvo unos ingresos de \$76.526.426, de los cuales \$ 64.012.989 provienen de la parafiscalidad. Cfr. "FEDEGAN y la parafiscalidad ganadera." En *Cuadernos Ganaderos*, Año 2, No. 4, Segundo Semestre de 2011, pp. 6 – 7. Sellamén Garzón, Alexander. "Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios." En *Criterio Libre*. Vol. 11, No. 18. Enero - Junio 2013, p. 89.

<sup>55</sup> Hartlyn, *Producers Associations. Op. Cit.*, p. 122.

<sup>56</sup> Bejarano, Jesús Antonio. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano*. Bogotá. SAC – CEREC, 1985. p 37

<sup>57</sup> Esta época se caracterizó por un incipiente proteccionismo económico, lo que facilitó a los gremios la obtención de un espacio en las orientaciones de la política económica. Según Bejarano. los resultados más destacados se evidenciaron en la Ley 46 de 1909 en la que se concedió a la SAC la facultad de cuerpo consultivo del Estado colombiano en materias agrícolas, y en la Ley 85 de 1913 sobre el régimen de aduanas en la que se estableció un mayor grado de protección a los productos agrícolas. *Ibíd.*, p. 137 y p. 144.

<sup>58</sup> Entre ellas encontramos la "Ley de Emergencia" de 1931, medida que rebajó los aranceles sobre la importación de los artículos alimenticios, y la Ley 200 de 1936 sobre la redistribución de tierras.

1961. Cabe señalar que gran parte de la influencia que gozaba la SAC en las primeras décadas del Siglo XX radicó en la presencia de expresidentes y exministros en sus filas entre 1906 y 1927<sup>59</sup>.

Otra forma de influir fue la presenciada en los treinta y en los sesenta, dado que la SAC optó por declaraciones fuertes en sus publicaciones y en la prensa nacional ante las iniciativas redistributivas de López Pumarejo en 1936 y Lleras Camargo en 1961<sup>60</sup>. Claro está, que ésta no fue la única estrategia empleada. Según Bejarano, al igual que Bagley, la SAC contó el apoyo de importantes bandos en el Congreso para revertir tales iniciativas.

No obstante, la influencia de la SAC se redujo ostensiblemente a partir de la década del cuarenta cuando aparecieron y se fortalecieron otras agremiaciones que cobraron incluso más relevancia, como fueron la Federación Nacional de Cafeteros – FEDECAFE y las asociaciones ganaderas. Tal situación se profundizó aún más en los años cincuenta, puesto que la política económica dio un giro importante, la cual fue propiciada por el contexto económico internacional y la modernización del Estado colombiano. En palabras de Bejarano:

“Así, el margen de maniobra después de 1950 estará caracterizado fundamentalmente por: primero, los límites impuestos por las entidades prestatarias internacionales; segundo, la mayor complejidad del manejo de los instrumentos dadas las dificultades para compatibilizar los objetivos de la política económica con los objetivos e intereses de cada uno de los gremios del sector privado.”<sup>61</sup>

La influencia de la SAC decrece notablemente a partir de 1950, en gran parte por el cambio en la estructura del Estado Colombiano. Esto se refleja, en primer lugar,

---

Además, en las publicaciones de la SAC de ese entonces se señaló a la facción lopista del Partido Liberal como comunista. *Ibíd.*, pp. 180 – 182.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 146.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 268

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 274

entre 1950 y 1966 en el manejo de la política económica, ya que ésta generó poca conexión entre los organismos de planeación, incluyendo las de políticas sectoriales, y las comisiones encargadas del manejo de la política económica. De este modo, se restringieron los espacios de los gremios para acceder a las estructuras del gobierno. En segundo lugar, la actividad gremial a finales de los setenta y en los ochenta incidió muy poco en la estructura de decisiones de política económica, "que en definitiva resulta ser la verdadera reguladora de la intervención del Estado, mientras que fue un relativo peso en las decisiones de la política sectorial que a menudo, por la predominancia de la política económica, de corto plazo tiene poca capacidad de implementación"<sup>62</sup>. Es decir, para Bejarano la influencia de los gremios está directamente relacionada con la capacidad de incidir en el manejo de la política económica. Pese a ello, es importante recordar que la SAC jugó un papel importante en el legislativo cuando se intentó realizar una reforma redistributiva más profunda.

Sin embargo, Bejarano reconoce otros problemas que también fueron decisivos a la hora de incidir en el Estado. En resumidas cuentas fueron: la inestabilidad de las políticas, la fragmentación de los intereses agropecuarios, las prioridades del Estado colombiano al querer desarrollar otros sectores; pero por encima de todo, las malas relaciones que tenía la SAC con el ejecutivo desde los comienzos del Frente Nacional<sup>63</sup>.

Otro trabajo enfocado a un solo gremio, fue el realizado por Gabriel Poveda. En su investigación se da cuenta del surgimiento de la ANDI, el cual fue creado por la sugerencia de Alfonso López Pumarejo a un grupo de industriales para que constituyeran una asociación de alcance nacional con el fin de que recoger y expresar las opiniones de la industria privada ante el gobierno nacional. Con todo, esta organización priorizaba acciones frente a "...los problemas cambiarios y de

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 330.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 111 y p. 315.

comercio exterior; la aparición del intervencionismo, la agitación laboral, y las recientes necesidades de mejor protección arancelaria.”<sup>64</sup>

En principio, la ANDI fue favorecida por medidas proteccionistas, como la modificación de las tarifas aduaneras; y posteriormente con políticas orientadas al impulso de las exportaciones – léase Plan Vallejo.<sup>65</sup> Para ello, este gremio ofreció estudios técnicos a los gobiernos de esta época, lo cual desencadenó su inclusión en varias comisiones y comités de estudios económicos del Estado colombiano. La importancia de esta estrategia dio como resultado la posibilidad de redactar algunas medidas oficiales, en las que obviamente este gremio plasmó sus intereses<sup>66</sup>.

Sin embargo, la relevancia de la ANDI se alteró significativamente a finales de los sesenta durante el Gobierno de Lleras Restrepo y en los setenta por el fortalecimiento de los cafeteros ante el Estado. Durante el mandato de Lleras Restrepo los industriales presentaron varias propuestas y estudios sobre el control de divisas, pero estas no fueron acogidas<sup>67</sup>. De otro lado, la bonanza cafetera impulsó el desmonte de los controles administrativos y arancelarios, de tal manera que se produjo un flujo creciente y masivo de bienes extranjeros, lo cual provocó un golpe sensible a la aún incipiente industria nacional<sup>68</sup>.

Alvaro Echeverry Uruburu, a diferencia de Miguel Urrutia, sostuvo que un gremio puede llegar a cooptar las instituciones y organismos del Estado encargados de la gestión, dirección y control de las políticas intervencionistas del Estado<sup>69</sup>. Para

---

<sup>64</sup> Poveda Ramos, Gabriel. *ANDI y la industria en Colombia, 1944 – 1984, 40 años*. Medellín. ANDI, 1984, p. 13

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 39

<sup>66</sup> Un ejemplo de ello fue la participación de la ANDI en la redacción del decreto 2248 de 1950 sobre la reforma a la balanza de pagos, y en el manejo del control de divisas en el gobierno de Guillermo León Valencia. Asimismo, es notable la participación de la ANDI en las negociaciones del GATT para mitigar los efectos del Plan Clayton por los posibles perjuicios en la producción nacional de los países latinoamericanos. También se destacó, según Poveda, en la participación de esta agremiación en la Ley 90 de 1948 sobre cambios y comercio exterior.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, 101.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, 121.

<sup>69</sup> Echeverry Uruburu, *Op.Cit.*, p. 6

demostrar tal aseveración, Echeverry Uruburu estudió a la Federación Nacional de Cafeteros de mediados del Siglo XX. Momento en el que tal agremiación logró el control de la política cambiaria. Según este autor, FEDECAFE contaba con varios de sus antiguos miembros en los altos cargos del Estado, pero especialmente en el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, aseveró que al haber una constante rotación de los dirigentes gremiales en la alta burocracia del Estado colombiano se garantizaba un fuerte influjo en las distintas decisiones provenientes del mismo<sup>70</sup>.

La Reforma Constitucional de 1968 produjo la autonomía del ejecutivo en lo concerniente a decisiones de tipo económico, produciendo el fortalecimiento de la tecnocracia. Lo anterior suponía un debilitamiento de los gremios y de las élites, pero aún contaban con una multiplicidad de instancias de toma de decisiones en las que podían intervenir: "...la garantía de los intereses fundamentales de la élite queda salvo en virtud de que los cuadros superiores de la tecnocracia provendrían principalmente del sector privado"<sup>71</sup>. No obstante, en otro aparte de su trabajo parece contradecirse al señalar que los cafeteros y los banqueros fueron favorecidos por la tecnocracia, que estaba en cabeza del Ministerio de Hacienda debido a la orientación exportadora del grano que tenía en esos años Colombia, y por la ampliación de créditos a finales de los setentas. A diferencia de los industriales, que al presentar un estancamiento en su actividad económica no recibieron el suficiente apoyo del Estado<sup>72</sup>.

Ahora bien, tal como se enunció al principio de este aparte, estos estudios se realizaron antes de la apertura económica. Sin embargo, hubo dos investigaciones que ilustran bastante bien sobre las actividades de los gremios en los treinta, cuarenta y cincuenta, aunque éstas fueron publicadas en la década del noventa. La primera de ellas fue emprendida, bajo un riguroso lente histórico, por Eduardo Saenz Rovner, quien ilustra las maniobras empleadas por los industriales para

---

<sup>70</sup> Algunos miembros de prestantes familias pertenecieron a algunos gremios, lo cual produjo que defendieran vehementemente sus intereses particulares cuando estaban en un cargo del Estado.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, 218.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p. 232.

influir notablemente en las principales esferas políticas del Estado<sup>73</sup>. La segunda fue elaborada por Juan José Echavarría, en la que se mezclan elementos históricos y económicos, cuyo objetivo estribaba en la comprensión de las acciones de los gremios para lograr una considerable protección arancelaria<sup>74</sup>.

Eduardo Saenz Rovner afirma que los industriales notablemente sacaron partido de su influencia en el Estado colombiano, pero de forma particular en las decisiones de política económica. Lo anterior obedeció a la consolidación de la burguesía, tanto en Bogotá como Medellín, en los años cuarenta; y por la lucha para obtener el control del Estado después de la segunda guerra mundial, aunque no lo lograron pese a contar con algunos de sus miembros en cargos oficiales.

En su trabajo, Saenz Rovner parte de la premisa neomarxista según la cual el Estado defiende los intereses de la clase capitalista en su conjunto; es decir, no toma partido por la industria o por los terratenientes. Pese a ello, en el interior del Estado se presentaban fuertes contradicciones que reflejaban los conflictos entre las distintas facciones de la burguesía, y que en un momento podían incidir más en las decisiones adoptadas por el aparato estatal<sup>75</sup>.

Algunos de esos conflictos se presentaron principalmente entre los industriales, de un lado, y los cafeteros y comerciantes del otro. La disputa se presentó por la conquista de los mercados locales y el control de las divisas. Ante ello, entre 1947 y 1948, se presentó una alianza entre cafeteros, agricultores y comerciantes para evitar el control de los mercados domésticos y la política comercial por medio del Congreso. Cabe resaltar que el principal rival de los industriales, en ese entonces, fue FEDECAFE<sup>76</sup>, que a su vez podía subordinar otros intereses económicos como los restantes del sector agrícola. Por su parte, los industriales en 1950

---

<sup>73</sup>Saenz Rovner, Eduardo. *Op. Cit.*

<sup>74</sup>Echavarría, Juan José. *Crisis e Industrialización: las lecciones de los treinta*. Bogotá. Tercer Mundo Editores, 1999.

<sup>75</sup>Saenz Rovner, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>76</sup>*Ibíd.*, 116, 129.

lograron consolidar su posición a través de un “matrimonio político” con la facción más inflexible del Partido Conservador<sup>77</sup>.

Evidentemente hubo otras estrategias e instrumentos utilizados por los industriales para obtener un mayor influjo en las esferas del Estado. La primera consistió en poder tener el suficiente eco en la radio y la prensa de aquella época<sup>78</sup>. En segundo lugar, los industriales crearon y formaron una sub-élite política, conocida como tecnocracia, para obtener suficientes réditos cuando sus aprendices llegasen a ocupar importantes cargos del sector público. Asimismo, la ANDI contaba en sus filas con ex ministros y ex presidentes, al igual que prestantes miembros de la burguesía colombiana, encabezada por el clan de los Echavarría<sup>79</sup>.

En definitiva, los intereses de las distintas facciones de la burguesía colombiana fueron preservados, aunque los industriales fueron favorecidos más que los demás sectores. La causa de ello radicó en las posiciones y estrategias tomadas por los industriales frente a las demás facciones de la burguesía Colombia, y que a la postre se vieron reflejadas en las luchas que se presentaban al interior del Estado colombiano.

Juan José Echavarría, por su parte, aseveró que la importancia e influencia de los gremios en la década de los treinta obedecía al peso político y económico del sector (y de sus propietarios) al que pertenecían; a la actitud favorable que tenía el Estado al sector; y a algunas características de su producción, como la concentración geográfica de ventas y producción, y a su respectiva tasa de crecimiento. Al combinarse estos factores, los gremios obtendrían un mayor grado de protección brindada por las correspondientes autoridades del Estado<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 72 - 73

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>80</sup> Los algodoneros tenían una buena representación en el Congreso y además contaron con el apoyo de la SAC. sus intereses fueron defendidos por la SAC. No obstante la concentración geográfica presenta ventajas y desventajas. En primer lugar se facilita la coordinación y el

Sumado a lo anterior, los gremios obtendrían más importancia cuando lograsen unificar la posición de sus miembros. En palabras de Echavarría, “la voluntad de un grupo para organizarse también dependerá del grado en que sus intereses comunes se vean amenazados, y no es coincidencia que los industriales (también los comerciantes de Bogotá) se organizaran en asociaciones justo después del choque de la década de los treinta.”<sup>81</sup>

Los industriales, en este sentido, consiguieron influir en lo referido a las reducciones de los aranceles en esa década. Pero, no fue fácil para ellos. Los industriales tenían que “tomarse” el Estado, y para ello emplearon tres mecanismos para obtener tales favorecimientos. La primera radicaba en el nombramiento de personas que pertenecían a familias con industrias importantes para que fueran nombradas en altos puestos burocráticos. La segunda consistía en el pago que realizaban los industriales por servicios personales a algunos funcionarios. La tercera, y quizás la más relevante, la mayoría de las negociaciones se realizaban a través de las Asociaciones de Industriales<sup>82</sup>.

## **1.2 Los gremios desde la apertura económica**

A partir de 1990 presenciamos en Colombia un panorama más complejo en el orden político y económico, motivado en gran parte por el ascenso del modelo de economía de mercado y el desvanecimiento del bipartidismo. La manifestación de este cambio se ha reflejado en el fortalecimiento y la autonomía de las élites tecnócratas, las cuales han diseñado y ejecutado varias políticas de orden económico; la aparición y fortalecimiento de nuevas fuerzas políticas; y naturalmente todo lo vinculado a la gradual inclusión de Colombia en los mercados globales a través de tratados comerciales con países y bloques regionales.

---

monitoreo a los gremios de un sector; pero también produce conflictos regionales, como los evidenciados entre los industriales de Bogotá y Medellín, dado que cada ciudad buscaba tener la primacía en este sector. Echavarría, Juan José. *Op. Cit.*, p. 115.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 115.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 103 – 104.

En este orden de ideas, la comprensión del fenómeno de los gremios ha variado con respecto a las tesis enunciadas por los autores previamente vistos. Sin lugar a duda las interpretaciones dadas, no sólo desde la Ciencia Política, reflejan en gran medida estos cambios.

En primer lugar, Rubén Sánchez David y Dora Roethlisberger ofrecieron un panorama distinto de los gremios<sup>83</sup>. Según ellos, la influencia de los gremios fue notable dado que se encargaban de redactar los proyectos de ley en materia tributaria en el Congreso de la República, pero advirtieron que no se debe caer en la trampa de considerarlos como omnipotentes, tal como lo hacían algunos medios de comunicación. Las fuentes de su influencia, y en eso coincidieron con Echavarría y Moreno, son: la importancia del sector económico, la homogeneidad de sus objetivos, el grado de organización, el número de funcionarios a su servicio, el volumen de información especializada, y la consistencia en el tiempo de sus posiciones frente a temas específicos.<sup>84</sup> Sin embargo, recalcaron que la influencia de los gremios requiere, por encima de todo, de la persuasión a la opinión pública a través de los medios de comunicación, y con la inclusión de sus intereses en los programas de los partidos políticos y en las posturas de los congresistas que forman parte de las distintas comisiones del Senado y la Cámara de Representantes.

En cuanto a la representación de intereses, estos autores afirmaron que los gremios presentaban más oposición a los distintos gobiernos que la efectuada por los principales partidos políticos. Tal oposición posibilita mayor credibilidad en sus representados, e incluso en la misma prensa y la academia. No obstante, la representación de intereses conlleva la defensa de intereses particulares, lo cual

---

<sup>83</sup> Sánchez David, Rubén; Roethlisberger, Dora. "Formas de organización, representación y participación política de los gremios", en Patricia Vásquez de Urrutia comp. *La democracia en blanco y negro*. Bogotá. Ediciones Uniandes y CEREC, pp. 81 – 105.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 99

obstaculiza la propensión a lograr un mayor grado de consenso en la sociedad colombiana, sobre todo en lo que atañe a los asuntos de carácter económico.

Carlos Juárez Anaya, de otro lado, ofrece un paralelo entre el Frente Nacional y la década del noventa para entender cómo se originó la influencia de los gremios en el orden económico. Según este autor, la influencia de estos actores durante el Frente Nacional fue notable por los estrechos vínculos que tenían los gremios con el Estado y su papel importante en la estimulación e impulso del sector privado en la economía nacional. Sin embargo, recalca el impacto que tuvo la reforma administrativa de Lleras en la participación e incidencia de los gremios en los temas de corte económico, dado que el manejo de este tipo de políticas quedó en manos de tecnócratas, quienes en ese momento eran lejanos a los intereses y presiones de estos grupos de interés<sup>85</sup>.

Por otra parte, Juárez Anaya, asegura que a partir de los noventa ese proceso de tecnocratización se ha profundizado. El detonante de este fenómeno radica en el fortalecimiento del ejecutivo en el diseño, elaboración y tomas de decisiones en las políticas de corte económico. Sumado a lo anterior, la autonomía en el manejo de la política económica del país se ha afectado por presiones externas; en particular, por las ejercidas en los organismos multilaterales de crédito. Por estas razones, los gremios al no contar con la suficiente cercanía de estas nuevas élites, y al reñir con las presiones provenientes de la banca internacional, perdieron vigencia en lo que respecta al influjo de las decisiones de este corte.

Fabio Echeverry Correa, de otro lado, presenta un panorama normativo en su trabajo sobre gremios. Para él los gremios, y en especial la ANDI, no gozaron de un apoyo sustancial por parte del Estado desde los años setenta; a excepción de la Federación Nacional de Cafeteros, puesto que el Estado colombiano se volcó a la promoción de la política del grano, la cual estaba generando bastantes

---

<sup>85</sup> Juárez Anaya, Carlos. *Economía política y apertura económica: desarrollo económico y comercio exterior en Colombia*. Monografía. Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1993, pp. 13 – 14.

dividendos al país. Por eso, los industriales emprendieron una labor titánica al desarrollar este sector, pese a las adversidades impuestas por las dinámicas de mercado y el abandono del modelo proteccionista<sup>86</sup>.

Sin embargo, Echeverry considera que los industriales, y en particular los gremios del sector, no deben oponerse a las medidas que conllevan a una mayor competitividad, dado que las condiciones de los mercados de hoy en día obligan a disminuir considerablemente las posiciones proteccionistas, que, en últimas, alejarían las oportunidades de inserción del país en los mercados globales. Es por ello que los industriales y los gremios del sector han de desarrollar un espíritu competitivo que sea afín a las dinámicas del capitalismo actual<sup>87</sup>.

De otro lado, Echeverry Correa también aseguró que el papel de los gremios es fundamental para la preservación y el desarrollo de la democracia. En virtud de lo anterior, los gremios no sólo han de cumplir con su rol de mediador entre el Estado y los intereses privados, sino que deben cumplir como opositores a las medidas tanto políticas como económicas impartidas por el Estado colombiano, siempre y cuando no estén en contravía del bien común<sup>88</sup>.

A Echeverry Correa se le puede reprochar su visión normativa de los gremios. En primer lugar por ceñirse tajantemente a las virtudes de la economía de mercado sin reparo alguno. Y en segundo lugar, por su insistente anhelo de oposición recalcitrante en los gremios colombianos, cuando en verdad muchos de ellos han sido favorecidos e impulsados en distintos momentos por el Estado colombiano, tal como lo ejemplificaron Gabriel Poveda y Eduardo Sáenz Rovner.

---

<sup>86</sup> Echeverry Correa, Fabio. *La industria. De los tiempos del proteccionismo a los de la apertura*. Bogotá. Intermedio Editores, 1991, pp. 13 – 22.

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp. 159 – 162.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 202. Además asegura que el deber de los gremios es contribuir al buen funcionamiento de la democracia. Por esta razón, Echeverry Correa considera necesario la distancia e independencia de éstos con los partidos políticos y los funcionarios del Estado, pp. 211 – 214.

El trabajo de Angelika Rettberg ofrece un análisis en el que se muestran las razones por las cuales los gremios en los noventa perdían notablemente poder, influencia y capacidad de bloqueo o resistencia al gobierno. Para Rettberg, el declive de los gremios en la formulación de políticas obedece al cambio del modelo económico que se produjo en la última década del siglo XX, que a su vez favoreció y fortaleció a grupos empresariales como el Grupo Ardila Lülle, la Organización Santo Domingo y el Sindicato Antioqueño<sup>89</sup>. Por otro lado, la capacidad de sancionar a quienes desacataban el mandato gremial era bastante limitada dado que la afiliación a un gremio era voluntaria. Esto se traduce en un apoyo casi nulo de los grupos empresariales a las iniciativas y prerrogativas de los gremios, no sólo en materia económica, sino en temas eminentemente políticos<sup>90</sup>. En palabras de esta autora:

“...En contraste con los gremios, los grupos mantienen acceso directo al gobierno y a las instituciones estatales. Su importante papel como contribuyentes tributarios (proporcional al tamaño de sus empresas), empleadores e indicadores de bienestar económico, además de su estatus como generosos donantes de las campañas electorales, les asegura una audiencia afín en Congreso y la rama ejecutiva. Ambos factores crean condiciones e incentivos para que los grupos alcancen sus intereses por medio de la acción individual y hace menos probable que repriman sus intereses particulares por el bien de la acción colectiva.”<sup>91</sup>

Rettberg también ofrece una comparación entre los gobiernos del General Rojas Pinilla y del Presidente Ernesto Samper para comprender las acciones que condujeron a una mayor o menor influencia y oposición de los gremios. Para esta autora los gremios no podían ofrecer resistencia al gobierno de Samper como sí

---

<sup>89</sup>Rettberg, Angelika. *Cacaos y tigres de papel: El papel de los empresarios y los empresarios colombianos*. Bogotá. Ediciones Uniandes, CESO, 2003, p. 59

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 64

<sup>91</sup> *Ibíd.*, pp. 69 – 70.

había sucedido durante el derrumbe de la dictadura de Rojas Pinilla<sup>92</sup>, “pues las consecuencias económicas de la inestabilidad e incertidumbre políticas eran significativas, especialmente en el caso de aquellos orientados al sector externo.”<sup>93</sup>

A diferencia de lo acontecido con Rojas Pinilla, los gremios solicitaron la renuncia del Presidente Samper por la infiltración del narcotráfico en su campaña. Tal solicitud estaba motivada por las posibles sanciones económicas que impondría los Estados Unidos a Colombia, aunque ésta no se dio. Esa oposición gremial fracasó principalmente por el apoyo de los mayores grupos empresariales del país a Samper, puesto que éstos esperaban obtener jugosos contratos o licitaciones, como en el caso de la adjudicación de canales privados, y por la capacidad que tiene el Estado en el manejo del nuevo orden económico, en materias como la regulación<sup>94</sup>.

En suma, Rettberg resalta como ventajas de los grupos económicos sobre los gremios: el acceso directo al gobierno y a las instituciones estatales; el significativo peso económico que se traduce en la contribución tributaria y el número de empleos que provee; y las donaciones a campañas políticas que, a diferencia de los gremios, les está permitido por ley<sup>95</sup>.

Philippe de Lombaerde, por su parte, presenta un acercamiento a la comprensión de los factores que inciden en la elaboración de la política comercial

---

<sup>92</sup> Con el liderazgo de la ANDI, agremiación que financió la alianza político – empresarial conocida como *Frente Civil*, se logró derrumbar la dictadura de Rojas Pinilla, puesto que ésta era considerada como corrupta responsable del deterioro económico del país. Cfr. Rettberg, Angelika. “Empresarios y política: un estudio de caso del Gobierno Samper (1994 – 1998)” En *Revista de Estudios Sociales*. Universidad de Los Andes. No. 12, Junio de 2002, pp. 52 – 65.

<sup>93</sup> Rettberg, Angelika. *Cacaos y tigres de papel*. Op. Cit., p. 13

<sup>94</sup> La autora también señala que los grupos empresariales fueron los principales responsables de las privatizaciones de las empresas estatales puesto que les permitió expandir y consolidar sus portafolios de inversiones. *Ibid.*, p. 57

<sup>95</sup> Ley 130 de 1994

colombiana<sup>96</sup>. En su consideración, es importante resaltar el grado de influencia que han tenido los gremios colombianos sobre las autoridades del Estado que han direccionado tal política. Para ello recurre a una revisión histórica de la política comercial colombiana, y analiza la relación de ésta con el grado de involucramiento que han tenido los gremios.

En líneas generales, De Lombaerde retoma los estudios previos de los gremios y los relaciona con los cambios habidos en la política comercial del siglo XX. Así pues, y al igual que lo planteado por Juárez Anaya, aduce que los gremios fueron notablemente influyentes en el manejo de la política comercial hasta la reforma constitucional de 1968. A partir de entonces, el manejo de la política comercial estuvo en manos del ejecutivo, y para ser más precisos de una tecnocracia especializada en el tema.

Sin embargo, en los resultados de su investigación, basada en encuestas, se señala que el gremio más influyente ante los distintos actores (burócratas, Ministros, Gremios, sindicatos, Academia y Políticos) es la ANDI. Curiosamente FEDECAFE no es tan importante para los Ministros, pero el resto de actores aún la consideran como un gremio relevante. También se considera a la alta burocracia como autónoma y con más poder que los políticos.

Rita Giacalone, por su parte, ofrece una visión distinta en el análisis de la importancia e influencia de los gremios. Su trabajo se enfocó al papel e incidencia de las dos más importantes asociaciones empresariales de Colombia y Venezuela, la ANDI y FEDECAMARAS respectivamente, en los procesos de integración económica ocurridos entre 1989 y 1994. En su trabajo se afirma que los gremios últimamente no cuentan con mayor poder en estos procesos, aunque fueron consultados por los gobiernos de turno y facilitaron a éstos los estudios técnicos del caso en los que se indicaban cómo se mitigarían los efectos de la integración

---

<sup>96</sup> De Lombaerde, Philippe. "La Economía política de la política comercial en Colombia: la influencia de los gremios en la formulación de la política comercial" En *Colombia Internacional*, No. 48. Enero – Abril de 2000, pp. 78 – 110.

comercial. Esto obedece a que los gobiernos lideraron los procesos de integración y, más aún, la integración económica entre Colombia y Venezuela contó con el apoyo del capital trasnacional<sup>97</sup>.

Giacalone, sin embargo, señala que los gremios o asociaciones empresariales gozaron de bastante influencia entre los años cincuenta y setenta; resaltando especialmente a FEDECAMARAS, puesto que logró retrasar el ingreso de Venezuela al Pacto Andino hasta 1973. La autora aduce que, en ese entonces, la integración lesionaría los intereses del desarrollo industrial venezolano, en gran medida, por los bajos costos de la mano de obra colombiana y una tasa de cambio favorable a los intereses de los industriales de nuestro país. Además, el “boom” de los precios del petróleo significó la adopción de una economía rentista en el país vecino, lo cual significó el abandono de una política enfocada al desarrollo de sus industrias; más aún, cuando Colombia dirigió sus esfuerzos al desarrollo de una política orientada a la promoción de sus exportaciones<sup>98</sup>.

Pero las políticas de ajuste, también conocidas como neoliberales, que se implementaron a partir de los ochentas redujeron la influencia de los gremios y, por el contrario, favorecieron a aquellas élites económicas –sean nacionales o extranjeras- que se insertaron de mejor manera en las nuevas dinámicas de los mercados internacionales. De esta manera, los grupos nacionales perdieron notablemente sus privilegios e influencia en razón del crecimiento de los flujos comerciales, los cuales fueron propiciados por el ingreso de los capitales trasnacionales a Colombia y Venezuela<sup>99</sup>. Como consecuencia de lo anterior, el capital trasnacional le ganó el pulso en la influencia de las políticas económicas y comerciales a los gremios.

---

<sup>97</sup> Giacalone, Rita. “Asociaciones empresariales, integración y Estado. Colombia y Venezuela.” En *Nueva Sociedad*, No. 151, Septiembre – Octubre de 1997, p. 158.

<sup>98</sup> *Ibíd.*

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p.163

Uno de los trabajos más reconocidos en lo que llevamos del Siglo XXI fue el elaborado por Rodrigo Losada Lora. En su libro *Los gremios empresariales en Colombia* se esbozan los principales trabajos que han tratado la temática de los gremios en el país. En él se presentan las estrategias más usadas por los gremios colombianos para influir a las autoridades públicas y recoge las opiniones de los dirigentes gremiales sobre la relevancia de estas organizaciones en el ámbito político del país. Además, Losada Lora expone sus ideas relacionadas con la influencia de los gremios y el futuro de los mismos.

Losada Lora, en primer lugar, expone las actividades de cabildeo que más desarrollan los gremios. Según su investigación, las más usada por estas organizaciones son los informes de carácter técnico o jurídico remitidos a los congresistas y a los funcionarios estatales; el contacto directo para presentar el punto de vista gremial a los servidores del Estado competentes; el contacto con los medios de comunicación; y en menor medida, el envío de comunicados a sus afiliados para informarle sobre las actividades de cabildeo, y el establecimiento de alianzas con otras entidades gremiales.<sup>100</sup>

Igualmente, en su trabajo se pueden encontrar una serie de encuestas a los diferentes dirigentes gremiales sobre las fortalezas y debilidades de estas organizaciones. La principal fortaleza enunciada en su estudio es la imagen positiva con la que cuentan. De lejos en su encuesta se encuentran: la calidad de los directivos, el número de afiliados, el respaldo de ellos, y la calidad de los mismos. Por otra parte, las debilidades más evidentes son: la debilidad financiera, el débil respaldo de los afiliados, el número escaso de asociados, la deficiente infraestructura técnica o profesional, y los intereses disimiles de los asociados<sup>101</sup>.

Según lo anterior, se puede apreciar que la gran mayoría de los gremios no son suficientemente fuertes para tomar acciones que conduzcan a una mayor

---

<sup>100</sup> Losada Lora, Rodrigo. *Los gremios empresariales en Colombia: en los inicios del siglo XXI*. Bogotá. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2000, pp 70 y 75.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 135 – 136.

influencia ante las autoridades públicas. Esto obedece a la débil situación financiera y técnica con la que cuentan una gran parte de los gremios colombianos, salvo en los casos de aquellos que son reconocidos socialmente y disponen de un fuerte sostén financiero como lo son la ANDI, FEDEGAN y FEDECAFÉ.

De otra parte, Losada sostiene que no se puede determinar si los gremios logran sus objetivos de acuerdo con sus estrategias, puesto que en ocasiones las decisiones de política dependen enteramente de la voluntad de un presidente o un ministro.

Finalmente, Javier Garay analiza la temática de los gremios a partir de uno de los pilares de las relaciones internacionales en el país: la política exterior colombiana. Según este autor la sociedad civil no se preocupa lo suficiente por lo que suceda en ella; aunque manifiesta que en temas comerciales se nota un mayor grado de participación por parte del sector empresarial. Al respecto Garay señala:

“Se busca demostrar que el sector empresarial ha participado cuando existe un contexto de relaciones amigables entre los gobiernos, cuando han sido convocados a hacerlo y cuando tienen intereses directos en la relación con este país. Los beneficios económicos de la integración han sido evidentes, pero en algunos casos éstos no priman sobre otros aspectos políticos y coyunturales que atrasan u obstaculizan el tema. Así, el Estado mantiene un rol activo en la subordinación de los aspectos económicos a los políticos<sup>102</sup>”

En su estudio Garay analiza la participación del sector empresarial en la comisión de vecindad con Ecuador; en particular los gremios y las cámaras de comercio,

---

<sup>102</sup> Garay, Javier. "Los empresarios en la Comisión de Vecindad con Ecuador: participación coyuntural subordinada a la política." En Ardila, Martha, compiladora. *Actores No Estatales Y Política Exterior Colombiana: Casos De Los Sectores Académicos Y Empresariales*. Bogotá. Ed. Universidad Externado, 2009, p. 63

puesto que estos grupos de interés tuvieron una participación más continua que la de los empresarios.

Garay considera que la discrecionalidad y la autonomía del Presidente en materia de políticas públicas, y sobre todo en lo concerniente a la política exterior, impide la captura de recursos por parte de los grupos de interés. Es decir, asume que los grupos de interés mencionados no persiguen el bien común, sino que se aprovechan de las bondades producidas por un mercantilismo de Estado<sup>103</sup>. Como se puede apreciar, se observa un cierto desdén por la participación de los gremios en este tipo de espacios, dado que no tienen mayor interés en la profundización de los espacios de libertad económica y de participación de la sociedad civil, y mucho menos se preocupan por la consecución del interés general<sup>104</sup>.

Quizá Garay olvida que la acción de los grupos de interés, en este caso los gremios y las cámaras de comercio en la comisión de vecindad con Ecuador, suelen alejarse del ideario normativo que se predica en algunas teorías de las relaciones internacionales o de la Ciencia Política. Como se ha anotado previamente, en la mayoría de estudios de gremios en el país se ha asegurado que estos actores buscan, sobre todo, un mayor protagonismo en las distintas instancias que afectan de alguna manera sus intereses. Sobre todo en las últimas décadas, dado que se ha reseñado una menor influencia de estos actores en las políticas de orden económico.

En la misma dirección, Garay sostiene que los gremios impidieron una auténtica construcción del interés nacional en la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. De acuerdo con sus observaciones como negociador, asegura que el equipo negociador se vio presionado por los intereses de los directivos gremiales tanto en los espacios formales como en los informales. Por

---

<sup>103</sup> *Ibíd.*, p. 70

<sup>104</sup> *Ibíd.*, pp. 110 – 111.

consiguiente, el resultado de lo anterior fue el manejo de la agenda comercial por parte de los dirigentes gremiales<sup>105</sup>.

En síntesis, los trabajos académicos que han tratado esta temática han convergido en la creciente autonomía del ejecutivo en los asuntos de corte económico, aislando los grupos de interés que intentan influir en la elaboración y resultados de este tipo de políticas. Como consecuencia de tal autonomía, los gremios no han influido tanto como lo hicieron antes de los noventa, y en particular, durante el Frente Nacional.

A tal desequilibrio se suma la presencia de las multinacionales y los grupos empresariales, actores que por sus recursos financieros y flujos de inversión en el territorio nacional han ganado influencia ante el Estado colombiano, recibiendo algunas prebendas como la asignación de licitaciones y la reducción de impuestos.

No obstante vale aclarar que todavía algunos gremios ejercen gran influencia en sus respectivos sectores en razón de sus recursos financieros, dado que con ellos pueden desarrollar investigaciones especializadas y contratar personal de distintas ramas. En otras palabras, los gremios con mayor capacidad técnica, financiera y administrativa son los llamados a influir en sus respectivas esferas de actuación.

Por último, la mayoría de estudios han coincidido en que la Asociación Nacional de Industriales es el gremio más influyente en el país, superando a la misma Federación Nacional de Cafeteros y a otras que gozan de gran reconocimiento, como lo son la SAC y FEDEGAN. En este orden de ideas, es menester tener presente a la ANDI y a la Federación Nacional de Cafeteros en el escenario de la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europa debido a su capacidad de incidir en las decisiones del Estado.

---

<sup>105</sup> Garay, Javier. "Gremios: ¿Intereses comerciales, interés general? El caso del TLC con los Estados Unidos. En *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*. Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Vol. 1, 2007, pp. 134 – 137.

## Capítulo II

### DESARROLLO CONCEPTUAL Y TEÓRICO ALREDEDOR DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

El propósito de este capítulo es entender los conceptos y enfoques teóricos que permiten vislumbrar la influencia de los gremios en el contexto de las negociaciones que condujeron al Acuerdo Comercial con la Unión Europea. A partir de este cuerpo conceptual y teórico, se identificará la estructura de representación de intereses presente en el marco de la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea.

#### 2.1 DESARROLLO CONCEPTUAL ALREDEDOR DEL CONCEPTO GRUPO DE INTERÉS

##### 2.1.1 ORIGEN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

El concepto grupo de interés ha tenido un importante desarrollo en la academia anglosajona, aunque de manera especial en los Estados Unidos, debido a la esencia y estructura de su sistema político, caracterizado tanto por su multiplicidad de actores que participan en los procesos políticos como en los numerosos centros de decisión política. Inicialmente, Alexis de Tocqueville en el Siglo XVIII plasmó en su obra *La Democracia en América* las prácticas sociales que permitieron un mayor grado de participación ciudadana en los Estados Unidos. Las reuniones y asambleas en las pueblos, pero especialmente la constitución de varias asociaciones de ciudadanos, reflejaron la esencia de una democracia más participativa que la establecida y fijada por los mecanismos de la democracia electoral<sup>106</sup>. Así pues, se da una transformación significativa en lo que confiere a la concepción de la democracia vista hasta ese entonces.

---

<sup>106</sup> Cfr. Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge. Polity, 2006, p. 129. Knocke, David. "Associations and Interest Groups" *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, 1986, pp. 4 – 5. Un análisis más detallado de la influencia de Tocqueville en la política norteamericana se encuentra en

Los *Federalist Papers* de John Madison constituyen otra fuente de la que se han alimentado los estudios de los grupos de interés. En ellos, particularmente, se aduce que un grupo de interés está constituido por “un grupo de ciudadanos, que se unen y actúan movidos por un impulso común de pasión o de interés, contrario a los derechos de los ciudadanos, a los intereses generales y continuos de estos”<sup>107</sup> No obstante, como se puede apreciar, Madison denota cierto desprecio por estos grupos. En su parecer, estos grupos, al ir en contravía del interés general, obtendrían ciertos privilegios que afectarían la igualdad ante la ley y, por consiguiente, pondrían en riesgo las mínimas garantías constitucionales de los ciudadanos.

Aunque Tocqueville y Madison contaron con dos percepciones absolutamente disímiles sobre los grupos de interés, es evidente que su aporte ha sido bastante relevante en este campo de la ciencia política.

Sin embargo, en términos prácticos, el origen del cabildeo, comúnmente denominado como *lobbying*, significó un punto de inflexión en las acciones emprendidas por los distintos miembros de la sociedad civil, y en particular los comerciantes, las cuales estaban dirigidas a la consecución de sus distintos fines por medio de los acercamientos a los legisladores de los Estados Unidos y, en menor medida, de Inglaterra.

Evidentemente, la práctica del *lobbying* estriba en la obtención de beneficios y favores de los legisladores. Sin embargo, su origen aún no es del todo claro, aunque:

---

Dahl, Robert. *Un prefacio a la democracia económica*. Buenos Aires. Grupo Editorial Latinoamericano, 1990.

<sup>107</sup> Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Alianza, Madrid, 1996. Citado en Rubio Núñez, Rafael. *Los grupos de presión*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 2004, p. 173.

“...Cuenta la leyenda que las actividades de presión nacieron en un Hotel de Washington, cercano a la Colina del Capitolio, allí solían alojarse los Congresistas y allí, en sus lujosos y enormes pasillos que aun se conservan, recibían sus múltiples visitas. Muchas de estas visitas eran de personas que representaban a grupos con algún tipo de interés en los que el congresista tenía poder de decisión, y de allí, no de los pasillos del Congreso, nació la palabra <<lobby>> .<sup>108</sup>”.

Como se puede entrever, lo realmente importante de esta práctica es la generación de nuevas estrategias políticas que son producto de las constantes relaciones entre comerciantes o empresarios con los grupos parlamentarios.

Pero fue Arthur Bentley quien logró un primer estudio sistemático de los grupos de interés a principios del Siglo XX. Su aporte, en términos reales, se manifestó principalmente en dos vías: la prevalencia de los actores y sus acciones por encima de las estructuras, organizaciones, leyes y funcionamiento de las instituciones; y la intención de las actividades de los grupos al momento de influir en las decisiones de sus gobernantes<sup>109</sup>. Sin embargo, su aporte sólo se recuperó a mediados del Siglo XX con el ascenso de las escuelas pluralistas y neopluralistas, las cuales se expondrán más adelante.

### **2.1.2 ACLARANDO TÉRMINOS: GRUPOS DE INTERÉS Y GRUPOS DE PRESIÓN**

Es común oír tanto a expertos como a ciudadanos del común los términos grupos de interés y grupos de presión. Infortunadamente, el empleo indistinto de estos términos suele provocar confusión en los ámbitos académicos de la disciplina. No

---

<sup>108</sup>Otro posible origen de este término es referido a los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido del Siglo XVIII. Allí se daban cita los representantes de distintos intereses comerciales para conversar con los parlamentarios a fin de obtener mejores reglamentaciones para sus negocios. *Ibid.*, p. 161

<sup>109</sup> *Ibid.*, p.163.

obstante, ha habido autores que se han empeñado en ofrecer definiciones suficientemente claras para cada caso.

Jean Meynaud<sup>110</sup>, por ejemplo, define como grupo de interés: “las uniones realizadas sobre los fundamentos expuestos (el término interés incluye aquí tanto la defensa de valores materiales como la salvaguarda de valores morales). Pero la unificación de conductas obtenidas es susceptible de muchas variaciones en su duración y firmeza”<sup>111</sup>. Es decir, un grupo de interés se caracteriza por su dispersión y falta de organización formal, producto de la poca consistencia en el tiempo y la dependencia de una situación social o política que los incite a actuar de forma vehemente como los movimientos en contra de la Guerra de Vietnam en los setenta. Ahora bien, si los grupos de interés se constituyen en torno a la imposición de su voluntad sobre los mecanismos de gobierno se transformarían en grupos de presión; dicho de otra forma: “los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión solo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones”.<sup>112</sup>

De otro lado, Samuel Finer fue aún más agudo en sus apreciaciones. Su rechazo total al término grupo de presión obedece, precisamente, a la connotación negativa de su epíteto, puesto que su práctica indica coacción hacia una persona o colectividad. Según esto, se podría pensar incluso que las mismas instituciones del Estado podrían ser amenazadas por estos grupos. De ahí, su prevención frente al uso de este término, aunque consideraba que era impensable que se diera esa situación porque los grupos se limitan a “...pedir, o exponer un caso; razonan y argumentan pero no amenazan”<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Buenos Aires. Ed. Eudeba, 1962, pp. 8 – 9.

<sup>111</sup> Cuando se refiere a fundamentos expuestos, significa que un grupo se identifica por su capacidad de generar acción colectiva y que posea a un conjunto de personas con distintos rasgos y características que los hagan distinguir como grupo.

<sup>112</sup> Meynaud, *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>113</sup> Finer también rechaza también el término “grupos de interés” puesto que su significado se relaciona con provecho, utilidad, y ganancia, lo que dejaría fuera a otros grupos con intereses ideológicos o sociales. Cfr. Finer, Samuel. *El imperio anónimo*. Ed. Tecnos., Madrid, 1996

Vale indicar que el término grupo de interés suele emplearse más en la Ciencia Política que el de grupo de presión. La razón principal de esta tendencia estriba en el predominio de la tradición norteamericana en este campo de la disciplina. Su evidencia se refleja con los numerosos artículos y libros publicados sobre el tema; así como en el reconocimiento de los trabajos académicos procedentes de otras partes del mundo. Es por eso que las definiciones que aparecerán a continuación se refieren exclusivamente al término grupo de interés.

Retornando a las definiciones de grupo de interés, David Truman considera que todos los grupos son grupos de interés, puesto que están constituidos por miembros que comparten actitudes y crean hábitos. Después de consolidar su identidad, realizan ciertas demandas a los gobiernos, y esperan que sean favorecidos por encima de otros<sup>114</sup>.

Robert Salisbury, por su parte, asegura que “un grupo de interés es una asociación organizada que se embarca en acciones relativas a las decisiones gubernamentales”<sup>115</sup>. A diferencia de Truman, Salisbury niega que los grupos sean indivisibles y se conformen en torno a la identidad. Por el contrario, estos actores se establecen por “los intercambios de beneficios entre sus miembros; es decir, que los miembros de un grupo se unen por la obtención de ganancias al permanecer en él, y no por un fenómeno natural propio en los humanos.”<sup>116</sup>

Robert Dahl, de otro lado, plantea la importancia de los grupos de interés en las democracias contemporáneas o, como él las llamaba, poliarquías.<sup>117</sup> Siguiendo

---

<sup>114</sup> Truman, Op. Cit. 235.

<sup>115</sup> En otras palabras, los grupos de interés buscan ejercer presión a favor de sus causas o intereses. Salisbury, Robert. “Interest groups” en Fred Greenstein y Nelson Polsby. *Handbook of Political Science*. Vol. 4, 1975. Citado en Losada Lora, Rodrigo. *Op. Cit*, p. 16.

<sup>116</sup> Medina Iborra, Iván. “¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)” Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universidad Autònoma de Barcelona. Working Paper. No. 279, 2009, pp. 3- 4.

<sup>117</sup> Para tal autor las democracias que permiten este pluralismo son las poliarquías; es decir, aquellas democracias propias de los Estados democráticos liberales del Siglo XX. En ellas deben existir instituciones que garanticen: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio

los postulados enunciados por Tocqueville, este autor argumenta que la existencia de estos grupos limitan la concentración de poder del ejecutivo o impiden la dominación de una facción mayoritaria. Es decir, “el carácter democrático de un régimen está garantizado por la existencia de múltiples grupos o minorías. En efecto, argumentaba Dahl, la democracia puede definirse como el «gobierno de las minorías», ya que el valor del proceso democrático reside en el gobierno de «múltiples oposiciones minoritarias» más que en el establecimiento de la «soberanía de la mayoría»<sup>118</sup>. Además, sostuvo que en la competencia por adquirir beneficios de las autoridades públicas se presenta un escenario en el que podemos encontrar a unos vencederos que logran modificar o forzar la preferencia de otros grupos; por lo que se convierten en los más influyentes<sup>119</sup>.

Finalmente, Philippe Schmitter no desconoce que estos grupos buscan la satisfacción de sus intereses. Sin embargo, su apreciación se diferencia de las de Truman y Dahl al asegurar que éstos también actúan bajo un esquema de costumbres y valores culturales. Por ello considera a las asociaciones europeas con más visos colectivistas debido a la consolidación histórica de sus identidades, provenientes incluso desde la edad media<sup>120</sup>.

### 2.1.3 Poder e Influencia

En muchas ocasiones se suele oír que varios actores, que hacen parte de una escena política determinada, gozan de poder. ¿Pero es válido emplear este término para los grupos de interés que quieren incidir en las decisiones del Estado? Todo depende de cómo se defina “poder”.

---

inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, y autonomía asociativa (para obtener o defender sus derechos). Asimismo recalca que todas las poliarquías se han desarrollados en sistemas económicos capitalistas. Cfr. Dahl, Robert. *La Democracia y sus críticos*. Madrid. Ed. Paidós Ibérica, 1992.

<sup>118</sup>Held, David. *Models of democracy*, p. 235. Cfr. Dahl, Robert. *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires. Grupo Editorial Latinoamericano, 1989, p. 32

<sup>119</sup>Dahl, Robert. Dilemas del pluralismo democrático, p. 18.

<sup>120</sup>Schmitter, Philippe. “The changing politics of organized interests,” *West European Politics*, Vol. 31, No. 1 -2, Enero – Marzo de 2008, pp. 196 – 197.

La influencia según Laswell y Kaplan, es una forma de poder, puesto que está dirigida a la modificación de la conducta de las personas. De esta forma es posible emplear mecanismos coercitivos y no coercitivos para lograr tal fin. En este sentido, los autores mencionados aclararon que la influencia es un tipo de poder dado que en su esencia se encuentra el uso de amenazas y sanciones<sup>121</sup>.

Por otro lado, Robert Dahl, quien ha sido un exponente clave en los estudios de los grupos de interés, los términos influencia y poder no son equivalentes. En su criterio, la influencia se caracteriza por el conjunto de acciones orientadas a la consecución de sus fines sin la necesidad de hacer el uso de la fuerza. En contraposición, el poder se sustenta en el ejercicio de la coacción y sólo puede ser practicado por aquellas organizaciones e instituciones que disponen de los mecanismos para ejercerla, como lo son los Estados. En otras palabras, los grupos de interés disponen de influencia más no de poder<sup>122</sup>.

Para efectos de la investigación, se adoptará la visión de este último autor con respecto a los grupos de interés, dado que estos disponen de herramientas no coercitivas para influir como lo son: estudios técnicos, lobby empresarial, solicitudes formales, declaraciones a los medios, entre otras.

#### **2.1.4 LOS GREMIOS COMO GRUPOS DE INTERÉS**

Al comprender la esencia de los grupos de interés – que es influir en las decisiones de los distintos agentes e instituciones del Estado y servir como vehículos de sus sectores representados para manifestarse a favor o en contra de las acciones emprendidas por los responsables de las decisiones del sector público -, es menester advertir que podemos encontrar varios actores que encajan

---

<sup>121</sup>Laswell, Harold y Kaplan, Abraham. *Power and Society: A framework for political inquiry*. New Haven, Yale University Press, 1950, citado en Mokken, Robert Jan; y Stokkman, Frank. "Power and influence as political phenomena." En Brian Berry (comp.) *Power and Political Theory: Some European Perspectives*, London. Wiley, 1976, p. 37.

<sup>122</sup> Dahl, Robert. " Poder". En David Sills (comp.) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid. Ed. Aguilar. 1974

perfectamente en esta categoría: la Iglesia Católica, los sindicatos, y más recientemente las organizaciones no gubernamentales<sup>123</sup>, y por supuesto los gremios.

Cabe aclarar que los gremios: “están constituidos por empresas, o si se quiere, por representantes de empresas y/o personas naturales en calidad de empresarios unidos en una asociación formalmente constituida”<sup>124</sup>. No obstante, hay unos gremios que agrupan los intereses de varias agremiaciones, valga la redundancia, conocidos como gremios cúpula. Su labor es equilibrar los intereses de los gremios representados frente al Estado colombiano, y ser el interlocutor válido ante las decisiones emanadas por el ejecutivo que afecten a sus intereses económicos. Los más emblemáticos son la ANDI y la SAC.

## **2.2 TIPOS DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES**

Dadas las anteriores consideraciones, el siguiente punto se enfoca en el lugar que ocupan los grupos de interés en una estructura que le permite influir o defender sus intereses frente a los distintos agentes e instituciones de un Estado, denominada también como estructura institucional de representación de intereses. Básicamente se resumen en dos tipos: la pluralista y la neocorporativista. Conocer estas dos estructuras nos permitirá dilucidar posteriormente la influencia de los gremios del sector lácteo en la negociación del acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea, y por consiguiente el peso de otros actores que incidieron en la misma.

---

<sup>123</sup> No obstante, Jeremy Rifkin ha afirmado la necesidad de agrupar a las organizaciones no gubernamentales en un tercer sector. Cfr. Rifkin, Jeremy. *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*. Paidós, Madrid, 1996.

<sup>124</sup> Losada Lora, Rodrigo. *Op. Cit*, p. 18. Según la Real Academia de la Lengua Española se entiende por gremio” la corporación formada por los maestros, oficiales y aprendices de una misma profesión u oficio, regida por ordenanzas o estatutos especiales.” Esta primera definición se sitúa en las relaciones productivas de la Edad Media. Igualmente, la RAE tiene una segunda definición de gremio, que es un “Conjunto de personas que tienen un mismo ejercicio, profesión o estado social.”

## 2.2.1 ESTRUCTURA PLURALISTA

Para comprender esta estructura, es importante retrotraer el origen del pluralismo en la ciencia política. Dado que su concepción obedecía a la ausencia de estudios sistemáticos sobre los grupos de interés durante una gran parte del siglo XX.

Tras la obra pionera de Bentley, un nuevo aporte al estudio de los grupos de interés apareció a mediados del siglo anterior. El texto *The Governmental Process*<sup>125</sup> de David Truman inició la tradición pluralista, que ha sido bastante influyente en la ciencia política norteamericana.

Se recuerda en su modelo, en primer lugar, que los grupos son moldeadores de la conducta e identidad de sus miembros. Truman por eso consideró que difícilmente los grupos consolidados presentarían fisuras en su interior. Al establecerse con el tiempo, los grupos cimentan la permanencia de sus miembros y con ello se origina la raíz de toda actividad política organizada. En otras palabras, los grupos constituyen la principal fuente de “movilización política ciudadana entre los largos períodos sin concurrencia electoral ayudando, gracias a su actividad pública, a renovar la agenda política”<sup>126</sup>. Sin embargo, la principal características del modelo de Truman consiste en la competencia y los conflictos generados entre los grupos por adquirir algunos beneficios provistos por las autoridades públicas; sean estas estatales, federales o locales<sup>127</sup>.

Lo anterior indica que no existe un solo centro de decisiones, sino que hay varios que están dispersos en el interior del entramado estatal. Como coexiste una pluralidad de puntos de acceso a esas demandas, surge una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones que en ciertos momentos

---

<sup>125</sup>Truman, David. *Op. Cit.*

<sup>126</sup> Medina Ibarra, Iván. *Op. Cit.*

<sup>127</sup> Truman, *Op. Cit.*, pp. 503 – 516.

rivalizan; es decir, dos o más instituciones del Estado pueden divergir frente a un asunto particular<sup>128</sup>.

Por otra parte, la estructura pluralista es propia de los países que cuentan con descentralización administrativa y una economía abierta. Al haber una pluralidad de grupos de interés, las posibilidades de incidir en las decisiones de los agentes o instituciones del Estado se reducen por la competencia de éstos por adquirir decisiones favorables de los agentes e instituciones públicas.

Sin embargo, la concepción de esta estructura ha sido bastante cuestionada por su inocuidad frente al supuesto equilibrio existente entre los grupos de interés. Como se expondrá más adelante, los neopluralistas trataron de enmendar las deficiencias de sus predecesores para darle más consistencia a la interpretación de las acciones empleadas por los múltiples grupos de interés que operan en una democracia liberal.

### **2.2.2 Estructura Neocorporativista**

El neocorporativismo es característico de países con economías bastante intervenidas y reguladas por el Estado. En esta estructura, tanto las asociaciones patronales como los sindicatos cuentan con un importante influjo en la determinación de las políticas de carácter sectorial. Además su representación está garantizada, aunque no precisa de varios actores en ella. En palabras de Schmitter, el neocorporativismo es:

“Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que ha

---

<sup>128</sup> Held, David. *Models of Democracy*, pp. 233 – 234.

concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos.”<sup>129</sup>

En países como Suecia y Noruega, existe un neocorporativismo de avanzada, denominado corporativismo societal, el cual se caracteriza por la presencia de una cultura democrática bastante afincada, que se manifiesta en la existencia de un sistema de partidos, y en la participación de las organizaciones obreras que cuentan con la suficiente capacidad de representación ante el Estado. Pero lo más importante en este neocorporativismo radica en los usuales arreglos corporativistas que se establecen; es decir, los acuerdos voluntarios entre los sectores representados que se dan sin la imposición del Estado<sup>130</sup>.

No obstante, Schmitter señala que las prácticas corporativistas pueden darse tanto en países con o sin democracia, pero que, en términos generales, el corporativismo se desarrolla en el capitalismo. Este tipo de neocorporativismo que se presenta en países con regímenes autocráticos o con democracias débiles, economías poco desarrolladas, y sometidos a una dominación burocrática altamente centralizada es denominado *Corporativismo Estatal*. En ellos es común que los acuerdos corporativistas se generen desde arriba; es decir, el Estado controla parte de la producción y dirige las políticas sectoriales de acuerdo al modelo de sustitución de importaciones, de modo que se favorezcan a ciertos sectores, en especial a los empresarios, por medio de prebendas fiscales. Esto deriva en una mayor tasa de ganancia para los empresarios, y por el contrario conduce a la marginación de los trabajadores de las decisiones tomadas por el Estado. La Italia fascista, la España franquista y la Argentina peronista representan a cabalidad este modelo<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup>Schmitter, Philippe. “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. En Lanzaro, Jorge (comp.). *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1998, p. 83

<sup>130</sup>Schmitter. *Ibíd.*

<sup>131</sup> *Ibíd.* p. 81

En este sentido , las relaciones neocorporativistas varían de acuerdo al régimen y al grado de desarrollo de la economía. Según lo anterior, es menester analizar si en un país predomina el presidencialismo sobre el principio de representación. Pero también es importante reconocer el grado de participación que tienen los empresarios en los asuntos públicos, puesto que dependen de su relación con el gobierno, ya sea para ser favorecidos en el incremento de su tasa de ganancia o, en su defecto, ser ahogados con medidas que les privan de acciones que están dirigidas a la consecución de más ganancias.

Sin embargo, el propio Schmitter<sup>132</sup> en un texto posterior reconoce que lo enunciado en los setenta pertenece a un periodo que correspondía al propósito de cumplir con las metas del pleno empleo. Ahora, encontramos un mayor énfasis en mejorar la competitividad de sectores específicos; la relevancia de los conflictos de clase han sido desplazados por asuntos como la protección del medio ambiente, la calidad de vida, y la protección del consumidor. A su vez, las organizaciones que mediaban a favor de los trabajadores y empresarios comienzan a ajustar sus estructuras a estas nuevas realidades, en tanto que la concertación de intereses no tiene la misma fuerza. Incluso “la concertación corporativista se vuelve innecesaria; se imponen la dinámica interpersonal y la negociación en grupos pequeños”<sup>133</sup>. En suma, es poco probable que se retome el corporativismo de antaño, dado que el creciente proceso de globalización económica ha mermado la solidez de los proyectos políticos y económicos que se constituían exclusivamente en el Estado Nación.

---

<sup>132</sup> Cfr. Schmitter, Philippe. La intermediación corporativista se enfrenta con la Economía Globalizada ¿Tenemos un ganador o un perdedor pronosticado? En Lanzaro, Jorge. *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1998

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 237. A pesar de ello Schmitter reconoce que la Política Agraria Común de la Unión Europea parece conservar el tinte corporativista, aunque este corporativismo se presente en un bloque regional y no en un Estado – Nación.

## **2.3 ENFOQUES Y MODELOS ADOPTADOS PARA EL ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN**

De acuerdo con el sumario de enfoques y conceptos expuestos, lo más conveniente no es abrazar una sola fuente para abordar la presente investigación. Si en cambio se adoptan y combinan varios elementos de los enfoques repasados, dispondríamos de un cuerpo teórico más elaborado para comprender la problemática que se exhibe en esta monografía; aunque vale advertir que las teorías no retratan los distintos eventos de la realidad, sino que nos permite guiarnos para interpretarla, tal como lo sugirió Max Weber con su método de tipos ideales.

Dada la anterior aclaración, el análisis y la interpretación de la influencia de los gremios del sector lácteo en la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea se ha de orientar bajo los siguientes enfoques: neopluralismo, y el modelo de los lugares múltiples y cambio de recursos.

### **2.3.1 Enfoque Neopluralista**

A partir de las críticas generadas por los neomarxistas<sup>134</sup>, Charles Lindblom y Robert Dahl revisaron los cimientos del pluralismo, al aceptar el evidente desequilibrio en la influencia y de recursos de unos actores en la elaboración de políticas y decisiones adoptadas por el Estado, especialmente en aquellas de corte económico. Las corporaciones o multinacionales, en este sentido, gozan de mayores privilegios, como lo son las reducciones taxativas a las petroleras si realizan cuantiosas inversiones de infraestructura, con respecto a los grupos de interés tradicionales. En este orden de ideas, se rompe con la idea de neutralidad del Estado y de la competencia entre pares que suponía el pluralismo clásico.

---

<sup>134</sup> Ralph Miliband y Niklas Poulantzas sostenían que había unas clases dominantes que se beneficiaban del poder del Estado, incluso, cuando había conflictos entre las facciones de la clase dominante. Ante esto el Estado tomaba determinaciones para favorecer a largo plazo los intereses de toda la burguesía. Cfr. Held, David. *Models of Democracy*, pp. 172 - 179

En su famoso ensayo *Politics and Markets*<sup>135</sup> Lindblom expone el privilegio que tienen los negocios en las poliarquías. Al contribuir éstos con la creación de empleo y el mejoramiento de los estándares de vida – aunque también pueden contribuir al origen y desarrollo de crisis económicas-, los Estados suelen facilitar las acciones de las empresas en razón de una situación económica deseable<sup>136</sup>. Si bien los Estados disponen de medidas que regulan las actividades de las empresas, no es conveniente, según Lindblom, que los Estados ahoguen la iniciativa privada. Por el contrario, incentivos como subsidios y tasas de tributación más bajas se traducirían en menos conflictos entre las esferas públicas y privadas.

Para evitar el conflicto entre ambas partes y se estanque el sector privado, Lindblom propone como solución el mecanismo de ajustes mutuos<sup>137</sup>; es decir, las negociaciones entre las autoridades públicas y privadas producen una serie de ajustes o controles que evitan el ahogamiento de una de las partes, en especial la empresa privada. No obstante, reconoce que hay casos extremos en los que las corporaciones imponen condiciones a los gobiernos, como en el de las petroleras que amenazan con retirar su capital en los países con baja infraestructura para explotar sus yacimientos de petróleo<sup>138</sup>. En todo caso, gobiernos y empresas necesitan de la cooperación mutua si quisieran obtener resultados positivos, tanto en el orden económico general de la sociedad como en lo que respecta al bienestar de cada una de estas partes. Para las empresas lo conveniente es recibir ciertas ventajas o ayudas por parte del Estado, y éste requiere de la información especializada y de los consejos de los representantes del mundo de

---

<sup>135</sup> Lindblom, Charles. *Politics and markets: the world's political – economic systems*. New York. Basic Books, 1977

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 173 – 178.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 178. También en Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México, D.F. INAP, 1991, p. 70.

<sup>138</sup> Lindblom, al igual que los neomarxistas, afirma que las multinacionales poseen una posición favorable en las negociaciones con los Estados de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, las multinacionales no disponen de un control absoluto sobre los Estados. De hecho, los Estados pueden tomar medidas que aumenten la regulación de los negocios o, en casos más extremos, la nacionalización y expulsión del capital extranjero.

los negocios<sup>139</sup>.

Retornando al punto de la influencia en el neopluralismo, Lindblom ofrece una serie de elementos que indican por qué unos actores cuentan con más posibilidades de incidir en las decisiones de políticas de los Estados que otros. En primer lugar, los recursos financieros suelen ser un instrumento efectivo en actividades como el lobbying empresarial y el financiamiento de campañas electorales. Por desgracia, varios actores no cuentan con el dinero suficiente para realizar tales actividades, y como consecuencia de ello suelen ser menos notorios que sus pares más onerosos. En segundo lugar, la cercanía o camaradería que pueden tener los empresarios con el gobierno posibilitan un mayor grado de persuasión a los funcionarios públicos que se encargan de elaborar y decidir políticas.

En menor medida, el intercambio de beneficios, la adopción de valores políticos y morales que confluyen con la de los líderes políticos, la capacidad organizativa y analítica, y el reconocimiento social de sus dirigentes también cuentan como elementos que son necesarios para entender la influencia de un actor del sector privado al Estado<sup>140</sup>.

Por otra parte, Robert Dahl apunta al planteamiento de las soluciones que se originan en la desigualdad de los recursos económicos que presentan algunos actores, en tanto que estos pueden afectar la pretendida igualdad política de las poliarquías. Principalmente responsabiliza a las corporaciones multinacionales de crear esta desigualdad, y por consiguiente se enajena la agenda pública en pro de sus intereses<sup>141</sup>. Asimismo, tal desigualdad de recursos no sólo afecta tal

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, pp. 120 – 121. Lindblom también indica que las poliarquías conducen a sistemas privados de mercado. Con referencia a esa aseveración se pregunta ¿Por qué la dependencia de las poliarquías en el sistema de mercado? A ello responde: porque ambas son sistemas de control sobre las decisiones públicas. Advierte, eso sí, que la mayoría de sistema de mercado no son poliarquías. *Politics and Markets*, p, 162.

<sup>140</sup> Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas*, pp. 101 – 115.

<sup>141</sup> Dahl, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático*. , pp. 180 – 186.

igualdad, sino amenaza con vehemencia a la misma libertad política. Según este autor:

“ La propiedad y el control contribuyen a crear grandes diferencias entre los ciudadanos respecto a la riqueza, la renta, el estatus, las capacidades, la información, el control sobre la información y la propaganda, el acceso a los líderes políticos, y, por término medio, las oportunidades de vida predecibles, no sólo para los adultos maduros sino también para los nonatos, los bebés y los niños. Con todas las debidas reservas, diferencias de este tipo ayudan a su vez a generar importantes desigualdades entre los ciudadanos respecto a sus capacidades y oportunidades para participar como iguales políticos en el *gobierno del estado*.<sup>142</sup>

En resumen, en el neopluralismo, y por ende en su estructura, encontramos la participación de grupos o actores que hacen parte del mundo de los negocios, los cuales tratan de incidir en la elaboración y toma de decisiones de las políticas provenientes del Estado. Sin embargo, aquellos que cuentan con más recursos financieros son más influyentes y suelen ser más beneficiados por los Estados en las decisiones de corte económico.

### **2.3.2 EL MODELO DE LOS LUGARES MÚLTIPLES Y DE CAMBIO DE RECURSOS**

Este modelo se alimenta de los aportes del neoinstitucionalismo, en especial del rol de las estructuras institucionales del gobierno y de la capacidad de los actores para vetar o influenciar el veto a otros actores. Frank Baumgartner y Brian Jones recogen los aportes teóricos de George Tsebslis y Kenneth Shepsle en su trabajo sobre la evolución de los asuntos políticos y la influencia de los actores en la agenda política. En él se demuestra cómo los grupos de interés organizados

---

<sup>142</sup>Dahl, Robert. *Un prefacio a la democracia económica.*, p. 55.

cambian de jurisdicción con el objetivo de fortalecer sus demandas y obstruir, de la misma forma, las estrategias de otros actores que pretenden maximizar sus beneficios<sup>143</sup>.

Otro exponente de este modelo es Adam Sheingate, quien contrapone los fundamentos del modelo competitivo de Becker<sup>144</sup>. Según tal autor, los grupos de interés no sólo actúan en función de la distribución de costos y beneficios. También dependen de las instituciones y recursos que dispone el gobierno, el cual puede asegurar los fondos necesarios para desarrollar una política pública y permitir el acceso al proceso de esta. A su vez, los actores que hacen parte de este tipo de procesos han de evaluar la capacidad de respuesta del gobierno y las acciones empleadas por los otros grupos, ya que procuran ocupar un lugar predominante en el diseño, ejecución y favorecimiento de una política pública<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Baumgartner, Frank; Jones, Brian. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago. University of Chicago Press, 1993. Holyoke, Thomas. Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying across Multiple Venues. *Political Research Quarterly*, Vol. 56, No. 3, Sep., 2003, pp. 325-326. Sheingate, Adam. Agricultural Retrenchment Revisited: Issue Definition and Venue Change in the United States and European Union. *Governance An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 3, 2000, pp. 335 - 364

<sup>144</sup>El modelo competitivo de Gary Becker está asociado al enfoque de elección racional. En él se arguye que los grupos de interés buscan, por encima de todo, maximizar sus beneficios mediante sus vínculos con la administración pública y las instituciones de gobierno. Para lograr este objetivo, los grupos intentan convencer a los políticos o a los tecnócratas que sus demandas buscan beneficios sociales o económicos para el conjunto de la sociedad. No obstante, los diferentes grupos de interés, al intentar maximizar sus beneficios persiguiendo las rentas provistas por el Estado, entran en una competencia que impide a algunos recibir beneficio alguno. La respuesta más acertada de ellos sería establecer acuerdos que puedan implicar intercambio de apoyos puntuales, coaliciones estables, e incluso la exclusión de otros competidores. Cfr. Jordana, Jacint. "La acción colectiva y las asociaciones de interés" En Caminal Badía, Miguel. *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Ed. Tecnos, 1996. También en Sheingate, Adam. *The Rise of the Agricultural Welfare State: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan*. Princeton. Princeton University Press, 2003, pp. 182 – 183. Por otra parte, es importante resaltar en el modelo competitivo la influencia de Mancur Olson, precursor de la Lógica de la Acción Colectiva, quien acuñó los términos intereses selectivos y *free rider*. El primero hace referencia a los beneficios que pueden obtener aquellos miembros de un grupo que toman la iniciativa para emprender acciones que los beneficien. El segundo a aquellas personas que no pertenecen a un grupo, pero se benefician de las acciones de los líderes de un grupo debido a la consecución de producción de bienes públicos. Cfr. Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos*. México, D.F. Ed. Limusa – Grupo Noriega, 1992

<sup>145</sup>Sheingate, Adam. *The Rise of the Agricultural Welfare State*, p. 33.

Pero lo más importante en el aporte de Sheingate es su énfasis en los cambios que pueden ocurrir en las políticas públicas y el lugar central que logran algunos grupos de interés en ellas. A los gobiernos se les puede facilitar o complicar el cambio de una política si su estructura institucional se lo permite. Por eso, tanto en Francia como Japón las políticas agrícolas durante décadas adoptaron posturas neocorporativistas – quizá monopolistas- y, por ende, los bienes asociados a este sector se protegieron de forma más vehemente ante las presiones provenientes de los cambios en los mercados mundiales. Por su parte, en los Estados Unidos, por las características de su sistema político, los grupos ambientalistas y de consumidores lograron revertir las políticas que protegían y subvencionaban a los *farmers* al acudir a las autoridades que podían reducir los gastos ofrecidos por el Estado norteamericano al sector agropecuario<sup>146</sup>.

### **2.3.3 ELEMENTOS SELECCIONADOS**

A partir de la exposición de los enfoques seleccionados, se tomaron los elementos necesarios para identificar y analizar posteriormente la estructura institucional de representación de intereses en la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea.

Del neopluralismo, principalmente, se tomó el grado de desigualdad de influencia existente entre los grupos de interés que hacen parte de la competencia por conseguir ciertas ventajas o resultados satisfactorios de los distintos agentes participantes de este proceso. Recordando que su influencia depende notablemente de la cantidad de recursos económicos que dispone un actor.

Del modelo de lugares múltiples y cambio de recursos se recogieron los siguientes elementos: la estructura institucional de representación de intereses que presenta un Estado al modificarse una política pública; la centralidad que tiene un lugar de acceso institucional en la elaboración y decisión de ésta; y la cercanía de algunos

---

<sup>146</sup> *Ibíd.*

agentes externos, como los grupos de interés, en el proceso de elaboración y toma de decisiones.

#### **2.4 CARACTERIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES PRESENTE EN LA NEGOCIACIÓN DELACUERDO COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA**

Aclarando los detalles del esquema teórico, se da paso a la identificación de la estructura institucional de representación de intereses presente en el escenario enunciado. Pero antes de realizar este ejercicio es preciso recordar cuáles son los gremios que han alcanzado una mayor influencia en las determinaciones del Estado colombiano.

Si bien existe una multiplicidad de gremios que buscan incidir en la elaboración y toma de decisiones de varias políticas del Estado, sobre todo en las de orden económico y sectorial, sólo algunos de ellos han logrado incidir con mayor fuerza en el diseño, direccionamiento y ejecución de las mismas. Generalmente son aquellos que cuentan con bastante reconocimiento por su grado de organización, cantidad de recursos económicos, y conocimientos especializados sobre un tema específico. La ANDI y FEDECAFE ilustran perfectamente tal aseveración, dado que estas dos asociaciones gremiales han sido claves en el desarrollo de las políticas industrial y cafetera respectivamente, al igual que en la política comercial del país

En efecto, estas dos mismas asociaciones han tenido un papel prevalente en la elaboración de la política comercial el país. Vale recordar que la Asociación Nacional de Industriales fue relevante en la construcción de esta política a mediados del Siglo XX, y la Federación Nacional de Cafeteros entre los años setenta y ochenta, dada la importancia del grano en el conjunto de exportaciones, por lo que su contribución al fisco colombiano no era despreciable.

Ahora bien, el motivo de retrotraer el papel cumplido por estos dos gremios reside en su posición privilegiada en los asuntos comerciales durante gran parte del siglo

XX y, como consecuencia de ello, su cercanía e influjo a las autoridades públicas encargadas de desarrollar esta política. Hoy en día, estos grupos de interés siguen siendo importantes, aunque algunos de los sectores que representan fueron mermados por las medidas adoptadas, a principios de los años noventa, con el modelo de apertura económica. En efecto, la ANDI es considerada como la agremiación más influyente por distintos actores de la escena política colombiana (funcionarios, ministros, senadores, gremios, sindicatos) ante las diferentes esferas del Estado colombiano.<sup>147</sup>

Dadas estas particularidades, es conveniente señalar los gremios que hicieron parte de este proceso. En principio, los gremios del sector lácteo estuvieron inmiscuidos debido a que sus intereses estaban comprometidos por los posibles resultados del acuerdo. En este sector estuvieron presentes los dos que representan a los productores de leche (FEDEGAN y ANALAC), los representantes de las industrias y procesadoras de leche (La Cámara de Alimentos de la AND y ASOLECHE), y el gremio representante de las cooperativas de leche (FEDECOOLECHE).

La Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, pese a no representar estrictamente a un grupo específico de la cadena láctea, tangencialmente ha cumplido un papel importante en el sector debido a su condición de gremio cúpula. En otras palabras, la SAC propende al equilibrar de los intereses de los gremios agrícolas y pecuarios para presentar, en la medida de lo posible, una posición unificada de las agremiaciones afiliadas, ante las autoridades públicas responsables de las negociaciones comerciales. Por esta razón, esta agremiación proclamó en varias ocasiones el peligro que representaba a la cadena láctea las condiciones con la que se estaba efectuando la negociación, apoyando así la posición fijada por los gremios del sector.

---

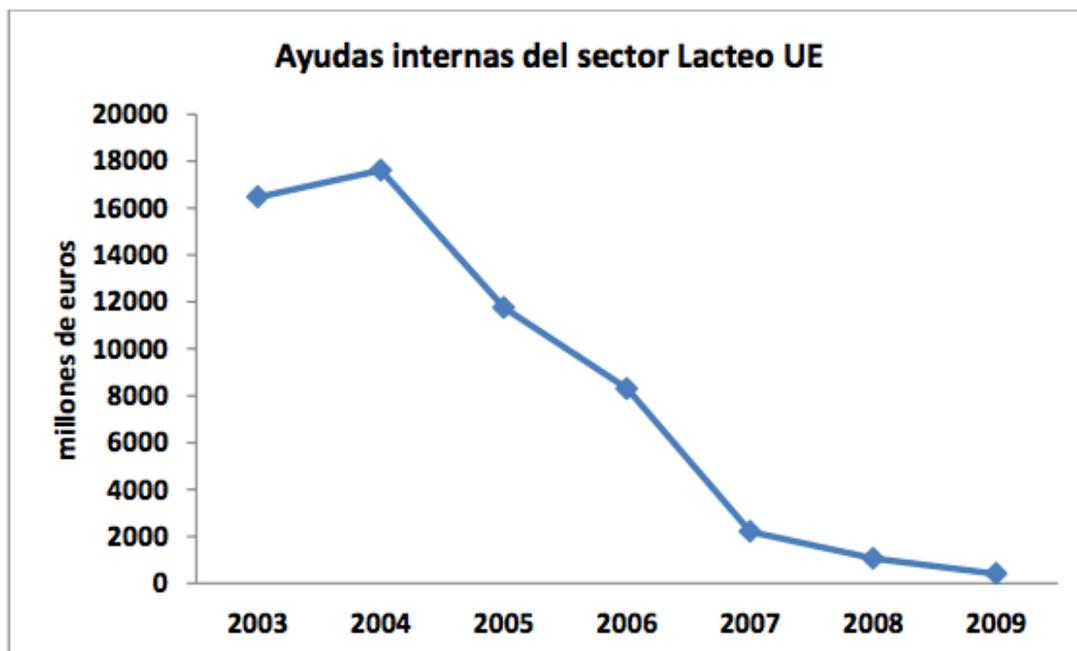
<sup>147</sup> Igualmente es reconocida FEDECAFE como una agremiación muy influyente, aunque los altos funcionarios del Estado no le dieron la misma calificación que al gremio que representa a los industriales del país. Cfr. De Lombaerde, Philippe. *Op. Cit.*, p. 48

De otro lado, otros sectores, representados por sus respectivos gremios, manifestaron su interés por la consecución del acuerdo, dado que las preferencias arancelarias fijadas por la Unión Europea estaban llegando a su fin. De esta manera, los gremios: bananero (Augura), palmero (Fedepalma), azucarero (Asocaña), y floricultor (Asocolfles) insistieron a los miembros del equipo negociador y al ministro de comercio por la pronta rúbrica de este acuerdo. Igualmente, los citados gremios cafetero e industrial también se empeñaron en resaltar las virtudes del acuerdo, pero a diferencia de los anteriores han contado con un mayor reconocimiento dentro del Ministerio de Comercio.

Claramente encontramos dos posiciones que difirieron en la concepción del acuerdo comercial con Europa. Por un lado, estaban los posibles damnificados, y por el otro los que esperaban su pronta consecución. En ambos casos, encontramos gremios con cuantiosos recursos financieros, técnicos y organizacionales. Principalmente FEDEGAN y la SAC, que defienden los intereses de los gremios lecheros, y la ANDI y FEDECAFE del otro lado. Sin embargo, la diferencia estaba a favor de los últimos dada su cercanía con el Ministerio de Comercio, responsable de esta negociación.

También es importante señalar que en esta lucha de intereses encontramos otros actores que incidieron en las decisiones finales. Sin lugar a duda, el más relevante fue la Unión Europea, dado que estaba interesado en expandir sus exportaciones de productos lácteos, a raíz de la bajas ganancias que se están generando en Europa. Además, los recortes al pago de cuotas de sus productores, ha motivado que los tratados de libre comercio se conviertan en un bálsamo para solventar este importante sector agropecuario en Europa.

TABLA 5



Fuente: OCDE – Cálculo de Ariza, Camacho y Correa (2012)

Finalmente, hubo otros actores que también influyeron en los resultados de las negociaciones. Entre ellos los partidos políticos de izquierda y los movimientos antiglobalización, que evidentemente estaban en contra de la rúbrica de este acuerdo; los equipos negociadores de Perú y Ecuador, dado que inicialmente se pensó en una negociación bloque a bloque (Unión Europea – Comunidad Andina de Naciones); y otros agentes del Estado colombiano, que hicieron una serie de recomendaciones al equipo negociador con el fin de cerrar de la mejor manera posible este acuerdo<sup>148</sup>. No obstante, cabe advertir que en esta monografía no se tendrán en cuenta, puesto que el énfasis de esta monografía está asentada en la influencia de los gremios.

<sup>148</sup> Entre las instituciones del Estado colombiano que se destacó por su participación y acompañamiento en todo el proceso de negociaciones se encontró al Ministerio de Agricultura, pero no tuvo un papel decisivo. También hicieron parte de este proceso, aunque no de forma continua, La Contraloría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación.

Según estas consideraciones, la estructura institucional de representación de intereses en el escenario planteado contiene particularidades pluralistas. Sin embargo, se adoptan las recomendaciones del enfoque neopluralista, puesto que hay unos gremios, que cuentan con varios recursos, que trataron de incidir en las posturas del equipo negociador colombiano y del ministro responsable de cerrar la negociación. Aunque es importante señalar que se suma la cercanía de los gremios a los agentes responsables de negociar o emprender una política comercial, que para el caso son la ANDI y la Federación Nacional de Cafeteros.

## **CAPÍTULO III**

### **INTERESES Y POSTURAS EN EL PROCESO DE NEGOCIACIONES**

En el presente capítulo se identificarán las posturas, intereses y planteamientos de los principales actores involucrados en las negociaciones que condujeron al Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea, con particular atención en los gremios del sector lácteo, con el fin de conocer si éstos fueron lo suficientemente influyentes en los resultados finales de todo este proceso.

Para ello, se parte de considerar las causas que propiciaron la negociación de este acuerdo comercial. En segundo lugar, se describirán las posturas y planteamientos de los gremios del sector lácteo en las mesas de negociación que fueron de su interés: la de reglas y procedimientos de origen, y la de acceso de bienes agrícolas, frente a las posiciones reflejadas por el equipo negociador, el Ministerio de Comercio, y los negociadores europeos. Posteriormente, se identificarán los resultados finales de este proceso y las acciones emprendidas por estos gremios durante y después del cierre de la negociación. Por último, se estimará la incidencia y los intereses de otros gremios que participaron en este proceso con la Unión Europea, dado que rivalizaban con los propósitos de los representantes de la cadena láctea nacional.

A propósito de lo anterior, el análisis de la influencia de los gremios del sector lácteo en la negociación del acuerdo parte de la estructura institucional de representación de intereses existente en este escenario, de la cercanía a los agentes e instituciones responsables de adelantar la negociación, y la presencia de otros actores importantes en este proceso. Finalmente, se revisarán las respuestas del Estado colombiano a las demandas de estos gremios cuando se cerró el acuerdo con la Unión Europea.

Pero, por otra parte, no se puede adelantar esta investigación sin tomar los antecedentes que propiciaron la negociación del Acuerdo Comercial. Es por ello que se describirá a grandes rasgos el desarrollo de las relaciones comerciales entre Colombia y la Unión Europea, teniendo en cuenta el papel cumplido por la Comunidad Andina de Naciones dado que, a través de esta organización, Colombia se acercó comercialmente a Europa.

### **3.1 CONDICIONES QUE PROPICIARON EL INICIO DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y LA UNIÓN EUROPEA**

A partir de la apertura económica de finales del siglo XX, Colombia ha buscado insertarse de una mejor manera en los mercados internacionales. Hoy en día, uno de los principales instrumentos para tal inserción es la firma de tratados de libre de comercio con varios países y bloques regionales, posibilitando así el ingreso de varios productos colombianos a otros mercados. Por tal razón, el Estado colombiano, en cabeza de las autoridades económicas de los Ministerios y de las entidades encargadas de potenciar el crecimiento económico del país, ha sugerido que estos constituyen "...un paso significativo para alcanzar una mayor internacionalización de la economía colombiana, requisito fundamental para lograr un mayor crecimiento económico"<sup>149</sup>.

Ahora bien, como es sabido, Colombia ha firmado una serie de tratados de libre comercio en las dos últimas décadas, entre los que destacamos los firmados con MERCOSUR, Chile, Estados Unidos, Canadá, los países de la EFTA<sup>150</sup> (Suiza, Noruega, Islandia y Liechstentein), Corea del Sur, y obviamente la Unión Europea.

Quizá el más conocido y discutido de todos los mencionados ha sido el suscrito entre Colombia y Estados Unidos, cuyo inicio data del anuncio del representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, en noviembre de 2003, quien se

---

<sup>149</sup> Reina, Mauricio; Oviedo, Sandra. "Colombia y el TLC con la Unión Europea." FESCOL, Policy paper No. 4 Julio de 2011.

<sup>150</sup> La EFTA es un bloque económico conformado por Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia.

refirió a la intención de adelantar negociaciones que condujeran a una serie de acuerdos comerciales entre los Estados Unidos de América, por un lado, y Colombia, Perú y Ecuador, por el otro. Para muchos funcionarios del Estado colombiano, la oficialización de tal acuerdo supondría una solución al estancamiento económico del país y, por consiguiente, la reducción de la pobreza y el desempleo<sup>151</sup>. Pero, por otro lado, se manifestó en varios sectores cierta desconfianza por las posibles pérdidas que se ocasionarían a ciertos renglones de la producción nacional, tras el ingreso continuo y abultado de los bienes importados provenientes de aquellos países con los que se ha oficializado el acuerdo<sup>152</sup>.

Sin embargo, las opciones de concretar este tipo de intercambios comerciales no debían sujetarse únicamente a los criterios fijados con esta superpotencia. Por esta razón, una de las apuestas más esperadas por los dos últimos gobiernos colombianos ha sido la consecución de un acuerdo comercial con la Unión Europea. Los indicadores muestran que Colombia tendría la oportunidad de exportar miles de productos a la principal potencia económica mundial, siempre y cuando consideremos a la Unión Europea como un bloque, contando a sus 503 millones de habitantes. Tomando como referencia los datos provistos por la Organización Mundial del Comercio, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio señala que “se trata del primer importador y exportador mundial de bienes, con cifras estimadas a 2011 en USD 1.690 miles de millones y USD 1.952 miles de millones, respectivamente. Así mismo, la UE ocupa el primer lugar en el mundo en compra y venta de servicios, con USD 1.553 miles de millones y USD 1.394 miles de millones, en su orden”<sup>153</sup>. Además, “ El Producto Interno Bruto Corriente (PIB) de la UE es de USD 17.578 billones, mientras que el de Estados Unidos es de

---

<sup>151</sup> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. *La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*, p. 6.

<sup>152</sup> Principalmente en el avicultor y en el de los cereales. Cfr. Flórez San Juan, Sergio Andrés. *La influencia de los gremios agropecuarios en el resultado de la negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos*. Monografía de pregrado. Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2007

<sup>153</sup> “Entrevista virtual a Sergio Díaz Granados: 100 preguntas del Acuerdo Comercial con la Unión Europea.” <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=3405>

USD 15.094 billones.”<sup>154</sup>Claramente, la obtención de este acuerdo significaría una oportunidad de oro para aprovechar el potencial de aquellos sectores productivos en los mercados europeos, generando así más réditos para el país.

Para el Estado colombiano, evidentemente, la consecución de este acuerdo implica una serie de ventajas comerciales que dispararían el crecimiento económico. Así lo demuestra una proyección realizada por el Departamento Nacional de Planeación en la que señala que si se eliminaran los aranceles al comercio entre Colombia y la Unión Europea, se presentarían aumentos en las tasas de crecimiento (0,46%), consumo (0,20%) y exportaciones (0,71%)<sup>155</sup>. Sumado a lo anterior, el acceso a productos como el banano y el azúcar gozarían de menos trabas para su comercialización, ya que han sido bastante limitados por las restricciones impuestas por la Unión Europea durante varios años<sup>156</sup>. Por esta razón, algunos analistas y políticos consideran que la firma de este acuerdo es prioritario para el país, llegando incluso a calificarla de interés nacional<sup>157</sup>.

Pero, por encima de todo, se quiere garantizar la continuidad y profundización de las relaciones comerciales con Europa dado que el fin de las preferencias arancelarias, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2013, está por cumplirse. “En cambio, con un acuerdo comercial, todo lo que allí queda negociado es respetado por los países que lo firman; y es por término indefinido, lo que le permite a los empresarios proyectar con más seguridad sus negocios. Además, en el Acuerdo queda incluida una mayor cantidad de bienes, además de los servicios que no están incluidos en el SGP Plus.”<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibíd.*

<sup>155</sup> Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación -DNP. *Simulación eliminación tarifas arancelarias Colombia – Unión Europea*, (sin fecha). Citado en Rubio y Oviedo, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>156</sup> Ministerio de industria, Turismo y comercio; Delegación de la Unión Europea en Colombia. *Acuerdo Comercial Colombia – Unión Europea*. Bogotá, Mayo de 2012.

<sup>157</sup> Entrevista con Javier Garay, Octubre 13 de 2013. También en Galán, Juan Manuel. “TLC para el interés nacional”. *Diario de Occidente*. 18 de Febrero de 2012.

<sup>158</sup> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. *ABC del Acuerdo Comercial con la Unión Europea*. <https://www.mincomercio.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones.php?id=6847> Se entiende por SGP Plus el sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea, que consiste básicamente en dar preferencias comerciales a los países en vías de desarrollo en algunos productos.

Por otra parte, los orígenes de las recientes relaciones políticas y comerciales con Europa se suscriben a las establecidas por la Comunidad Económica Europea en 1983. En ese año la Comunidad Económica Europea asumió cierta responsabilidad hacia las naciones extrarregionales, a través de un incipiente marco de intercambios comerciales. Estas se profundizaron en la última década del siglo pasado, cuando en 1990 se eliminaron los aranceles a los productos industriales y a varios bienes del sector primario provenientes de la subregión andina, como el banano y el café, por medio de la figura del Sistema General de Preferencias. En 1996, ambas partes fortalecieron sus lazos con la firma del Protocolo de Trujillo. En ella, tanto los países de la CAN como los pertenecientes a la Unión Europea lograron reforzar el multilateralismo a través del desarrollo de los programas asociados a la cooperación política y social. Sin embargo, los períodos fijos del Sistema General de Preferencias, sumado a la renuncia de la Unión Europea por prorrogarlos, propició una serie de esfuerzos por parte de los países andinos dirigidos a la consecución de las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre ambas partes<sup>159</sup>.

La semilla de estas negociaciones se sembró en mayo de 2004 con la Declaración de Guadalajara. En ella tanto la CAN como la Unión Europea establecieron un mecanismo de valoración conjunta para examinar las condiciones con las que contaban los países de la CAN en el caso de un hipotético tratado de libre comercio con la Unión Europea. El proceso de valoración se inició en Bruselas en enero de 2005, en donde las partes acordaron una hoja de ruta liderada por un grupo de trabajo *ad hoc*. Ya en 2007, el 19 de abril, durante la XXI Reunión Ministerial entre la CAN y la Unión Europea, los ministros expresaron su intención de iniciar las negociaciones del acuerdo de asociación en mayo de 2007. El 14 de junio de 2007 durante la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino celebrado en Tarija (Bolivia) se dio comienzo a las negociaciones de tal acuerdo. En ella ambas partes aprobaron la decisión 667 que establece el Marco General

---

<sup>159</sup>Leoncini, Gianpiero. "CAN – UE ¿Hacia un acuerdo de asociación? Lima, Marzo de 2002 Consultado en <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA21-3-02.htm>

para las Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad y la Unión Europea, en la que se tiene en cuenta los distintos niveles de desarrollo económico de los dos bloques<sup>160</sup>.

La negociación bajo el formato de CAN – UE tuvo tres rondas: la primera de ellas se llevó a cabo el 17 de septiembre de 2007 en Bogotá, la segunda ronda en Bruselas el 14 de diciembre de ese mismo año, mientras que la tercera tuvo lugar en Quito el 25 de abril de 2008. Sin embargo, “durante la V Cumbre América Latina y Caribe – UE, las partes llegaron a un “acuerdo marco flexible” para la asociación de ambos bloques. Cada uno de los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) podía elegir si entraba o no, según sus posibilidades, intensidades, plazos y velocidades”<sup>161</sup>. Infortunadamente “dicha negociación fue suspendida en junio de 2008 debido a las diferentes visiones y enfoques de los países andinos, lo cual dificultó la presentación de un planteamiento conjunto ante la UE en algunos países”<sup>162</sup>. Por esa razón, se adoptó el formato multipartes: es decir, cada país (Colombia, Perú y Ecuador) negociaban por su lado con la Unión Europea<sup>163</sup>.

Bajo esta modalidad, a principios de 2009, Colombia, Ecuador y Perú se reunieron en Bruselas con la Unión Europea para avanzar en las negociaciones de un acuerdo comercial. “En esta segunda fase el proceso abarcó nueve rondas, siete de las cuales se desarrollaron en 2009, así: la primera culminó en Bogotá el 13 de febrero; la segunda se llevó a cabo en Lima, del 23 al 27 de marzo; la tercera fue

---

<sup>160</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA. Antecedentes negociaciones Países Andinos – Unión Europea

[http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_EU/AND\\_EU\\_s.ASP#Negotiations](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/AND_EU_s.ASP#Negotiations)

<sup>161</sup> Díaz Granados, Sergio. “100 preguntas del Acuerdo Comercial con la Unión Europea.”

<sup>162</sup> Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea.

[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&id=50&layout=blog&Itemid=73](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=50&layout=blog&Itemid=73)

<sup>163</sup> La Comisión Europea decidió negociar bilateralmente con Colombia y Perú, excluyendo a Ecuador y Bolivia por no estar en condiciones de negociar a la misma velocidad que sus pares andinos. Ante esto, Evo Morales manifestó en una carta presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, que la negociación bilateral “debilita seriamente” el proceso de integración andina. Cfr. <http://elcomercio.pe/economia/235689/noticia-cronologia-dificil-camino-negociacion-tlc-entre-ue-can>

en Quito, del 22 al 25 de abril; la cuarta concluyó el 19 de junio; la quinta se dio en Lima, del 20 al 24 de julio; la sexta, del 21 al 25 de setiembre en Bruselas; y la séptima del 16 al 20 de noviembre en Bogotá. Del 18 al 22 de enero de 2010, también en Bogotá, se realizó la octava ronda, mientras que la novena tuvo lugar en Bruselas del 22 al 28 de febrero del mismo año<sup>164</sup>.”

En suma, como lo menciona el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en “la negociación propiamente dicha, se destinaron dos años y siete meses, en los cuales se realizaron tres rondas bajo el formato CAN–UE y nueve rondas, bajo el formato multipartito, es decir la UE por una parte y, Colombia y Perú por otra, con 4.170 participantes en 284 reuniones con la sociedad civil.<sup>165</sup>”

### **3.2 INTERESES Y DEMANDAS DE LOS GREMIOS DEL SECTOR LÁCTEO EN LA NEGOCIACIÓN**

Como se indicó en el apartado anterior, las negociaciones del Acuerdo cambiaron de rumbo cuando los países andinos acordaron adelantar las rondas según sus velocidades y necesidades. Ahora cada país podía establecer sus propios criterios para realizar las negociaciones bilaterales con la Unión Europea.

Es preciso reiterar que en la negociación bilateral entre Colombia y la Unión Europea<sup>166</sup>, una de las discusiones más fuertes giró alrededor del tema lácteo. Esto obedeció a que, en gran parte, las posiciones e intereses de las partes se alimentaron de las demandas de los actores pertenecientes a sus respectivas cadenas lácteas, las cuales fueron plasmadas en las mesas de reglas de origen y de acceso a bienes agrícolas. Sin embargo, las mayores discusiones se

---

<sup>164</sup> Díaz Granados, Sergio. “100 preguntas del Acuerdo Comercial con la Unión Europea.”

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Vale acotar que en las nueve rondas de negociación, celebradas durante el 2009 en Bogotá, Lima y Bruselas, las partes discutieron los diversos temas de la negociación en las siguientes mesas: acceso a bienes agrícolas, aduanas y facilitación del comercio, comercio y desarrollo sostenible, competencia, instrumentos de defensa comercial, obstáculos al comercio, reglas y procedimiento de origen, medidas sanitarias y solución de controversias. Siendo las mesas de reglas y procedimiento de origen y la agrícola y en las que se presentaron las posiciones e intereses de los distintos actores involucrados.

presentaron en las mesas de acceso a bienes agrícolas. Pese a la importancia de las posturas argüidas en la mesa de reglas de origen, los puntos críticos de la negociación se encontraron en los asuntos relacionados con las medidas de salvaguardia agrícola y el ingreso de contingentes de los productos lácteos europeos, con sus respectivos plazos de desgravación arancelaria. Como era de esperarse, los gremios del sector lácteo colombiano no fueron pasivos a lo acontecido en estas mesas, sino que, por el contrario, buscaron incidir en las posturas de los responsables de la negociación, para que, posteriormente, se vieran reflejados sus planteamientos en los textos finales sobre los productos lácteos<sup>167</sup>.

En este orden de ideas, los siguientes apartados estarán dedicados a la descripción de los procesos de negociación en ambas mesas con el fin de identificar las posturas, propuestas e intereses presentes en las negociaciones del tema lácteo. Al final de cada uno de ellos se hará una explicación de los motivos por los que se generaron esos resultados, teniendo en cuenta el trasfondo teórico brindado por el neopluralismo y el modelo de lugares múltiples y cambio de recursos.

### **3.2.1 Intereses y posiciones de los gremios del sector lácteo en la Mesa de reglas y procedimientos de origen**

Antes que todo, es menester aclarar el significado de los términos reglas de origen y mercancía originaria. Según el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos-SICE- las reglas de origen son aquellas “exigencias que deben cumplir una mercancía producida en un área de libre comercio para que pueda llegar a ser considerada como originaria y

---

<sup>167</sup> La presente monografía no hace referencia a las discusiones de la mesa de reglas sanitarios. Pese a ser de bastante importancia para los gremios del sector, se puede afirmar que las posiciones de los gremios se limitaron exclusivamente a manifestar su inconformidad con la propuesta de la Unión Europea de circular libremente sus mercancías. Lo anterior implicaría un revés para el sector porque recientemente el país se declaró libre de aftosa. Cfr. FEDEGAN – FEP. *Desde el cuarto de al lado. La ganadería en los Tratados de Libre Comercio*. Bogotá, 2012, p. 234.

beneficiaria de los tratamientos arancelarios preferenciales<sup>168</sup>; y por mercancía originaria se entiende aquella “que por cumplir con las exigencias del Régimen de Origen se la considera como originaria del país en el cual se ha llevado a cabo su proceso productivo independientemente que en su elaboración se empleen insumos importados”<sup>169</sup>. En otras palabras, las mercancías que proceden de un país o región suscrita a un acuerdo comercial pueden gozar de preferencias arancelarias, siempre y cuando cumplan con unas exigencias, así se produzcan con insumos importados.

Tales aclaraciones sirven para comprender mejor el contexto con el que se desarrollaron las negociaciones del tema lácteo en esta mesa. Por supuesto, estos no son los únicos conceptos que aparecieron en las discusiones sobre reglas de origen. También hubo otros que fueron abordados, tanto en las rondas de negociación como en las reuniones sectoriales previas a ellas, los cuales serán aclarados en su respectivo momento. De esta manera, se dará paso al proceso con el que se acordaron los términos en todo lo referente a procedimientos y reglas de origen en los productos lácteos.

En primer lugar, el 26 de enero de 2009, en las instalaciones de la Universidad de Lima, se realizó una reunión preparativa entre los miembros del equipo de origen colombiano y varios representantes de los sectores de la producción colombiana. Allí estuvieron presentes los representantes de la Federación Nacional de Ganaderos – FEDEGAN- y la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC, como principales defensores del sector. Desde un principio se abrió la posibilidad de aceptar flexibilidades en lácteos, siempre y cuando se redujera el acceso de contingentes que se estaba otorgando a la Unión Europea. Por otra parte, estos gremios sugirieron al equipo colombiano un totalmente obtenido<sup>170</sup> para fórmulas y

---

<sup>168</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Diccionario de Términos de Comercio. [http://www.sice.oas.org/dictionary/OR\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/OR_s.asp)

<sup>169</sup> *Ibíd.*

<sup>170</sup> Por totalmente obtenido se entiende la mercancía que no contiene ningún insumo importado y que ha sido totalmente producido u obtenido en un país miembro del acuerdo. *Ibíd.*

bebidas lácteas<sup>171</sup>, y 50 por ciento para helados y arequipe<sup>172</sup>. En respuesta a tal solicitud, el equipo colombiano invitó a estos dos gremios a que evaluaran tal propuesta dado que la Unión Europea la consideraría inadmisibles<sup>173</sup>, especialmente porque ellos aprovechan varios insumos provenientes de distintas partes del mundo.

Posteriormente, en la reunión sectorial realizada los días 25 y 26 de febrero de 2009, la ANDI, FEDEGAN, y la SAC solicitaron al equipo colombiano mantener su posición con respecto a lo pactado. Igualmente, solicitaron que para la avena (partida 22.05) sólo se utilizará leche originaria<sup>174</sup>.

En el mes de abril de 2009 se llevó a cabo una serie de reuniones entre el equipo negociador y los representantes de la producción con el fin de presentar propuestas y contrapropuestas a la Unión Europea en la tercera ronda de Bruselas, a celebrarse entre el 6 y el 8 de mayo del mismo año. La ANDI, FEDEGAN y la SAC presentaron una posición conjunta en la mayoría de solicitudes. Insistieron al equipo colombiano en mantener la propuesta inicial en materia de reglas de origen. Sin embargo, estos gremios podían aceptar la eliminación de la propuesta correspondiente a preparaciones lácteas (partida 19.01), dado que en términos de

---

<sup>171</sup> Las fórmulas lácteas son unos productos que se obtienen de la mezcla de componentes naturales y artificiales. Generalmente sus consumidores son los infantes, aunque estas formulas se producen para todas las edades. En cambio, las bebidas lácteas son todos aquellos derivados líquidos elaborados a base de leche con un proceso especializado de fermentación, entre las cuales encontramos los kumis y los yogures. Cfr. *Revista Alimentos*. Bebidas lácteas “El surgimiento de nuevos segmentos.” Consultado en <http://www.revistaalimentos.com.co/news/448/443/BEBIDAS-LACTEAS-El surgimiento-de-nuevos-segmentos.htm#sthash.JVk4GuTh.dpuf>

<sup>172</sup> El porcentaje señalado indica que la mitad de la mercancía enunciada puede contener insumos importados.

<sup>173</sup> Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Instalaciones de la Universidad de Lima, Enero 21 de 2009.

<sup>174</sup> Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, 25 y 26 de febrero de 2009.

ganancias no resultaba ser lo suficientemente provechosa<sup>175</sup>.

Prácticamente la postura de los gremios en materia de reglas de origen permanecía firme. Las posteriores reuniones con los miembros del equipo negociador son indicio de ello. No obstante, los gremios, a conveniencia suya, podrían aceptar ciertas ofertas europeas en las partidas que podrían satisfacer sus intereses económicos; por ejemplo, en aquellas partidas que involucrarían más ganancias para los productores y procesadores de leche del país, como lo son las preparaciones lácteas y otro tipo de preparaciones alimenticias que tienen como ingrediente la leche.

Cabe señalar que las posiciones del equipo colombiano eran susceptibles de ser atacadas en la decisiva Ronda de Bruselas celebrada en Septiembre de 2010. El disenso fue evidente, ya que no se lograron los acuerdos esperados en los porcentajes de las partidas de avena y bebidas lácteas (22.02). Incluso, en la partida de preparaciones lácteas no se alcanzó un acuerdo que satisficiera a Colombia. Recordando que previamente se indicó sobre la posible eliminación de esta partida.

Frente a las trabas de esta ronda, la Unión Europea extendió su oferta a un cuarenta por ciento no originario para las tres partidas, “pero le solicitó a Perú que evaluara este porcentaje con el fin de que todas las partes pactemos una sola regla<sup>176</sup>”. Evidentemente la Unión Europea no gustaba de las posiciones disimiles de Colombia y Perú. Pero, dadas las condiciones específicas de cada país, los resultados de la negociación tenderían a complicarse. Para el equipo colombiano tal propuesta podría aceptarse dado que la ANDI había manifestado previamente su interés por este porcentaje<sup>177</sup>. En pocas palabras, la posición del equipo

---

<sup>175</sup> Ayuda de memoria. Reunión sectorial entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, 15 de abril de 2009.

<sup>176</sup> Ayuda de Memoria. Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas; Piso 5, 6 y 7 Mincomercio. Octubre 23 de 2009.

<sup>177</sup> *Ibíd.*

colombiano con respecto a esta partida obedeció a los intereses específicos de la ANDI.

Entre la sexta y la séptima ronda se reunieron nuevamente los miembros del equipo negociador con los representantes de los gremios<sup>178</sup>. Su finalidad era comunicar los resultados de la sexta Ronda de Bruselas. Los gremios presentes - FEDEGAN, ANALAC y FEDECOOLECHE- fueron informados de que no hubo movimiento alguno para las tres partidas, pese a la oferta europea del cuarenta por ciento no originario para las mismas<sup>179</sup>. Como respuesta, los gremios solicitaron al equipo que debía priorizarse los resultados de la partida de lactosueros, por encima de las otras dos. Sin embargo, ANALAC indicó que lo mejor sería lograr un totalmente obtenido para estas tres partidas. Finalmente, FEDEGAN y FEDECOOLECHE solicitaron un totalmente obtenido en bebidas lácteas, y estaban de acuerdo con la oferta de Europa en la correspondiente a preparaciones lácteas<sup>180</sup>.

Posteriormente, en la reunión sectorial del nueve de noviembre, FEDEGAN propuso aceptar la oferta de la Unión Europea en fórmulas lácteas y helados a cambio de acordar un “totalmente obtenido” para las subpartidas de arequipe y bebidas lácteas. ANALAC, por su parte manifestó que estaba de acuerdo con aceptar ese cuarenta por ciento en la partida de preparaciones lácteas, pero prefería una norma estricta<sup>181</sup> para helados. Respecto a las otras partidas, ANALAC mantuvo su posición de totalmente obtenido<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> *Ibíd.*

<sup>179</sup> En la sexta ronda de negociaciones Perú para estas partidas mencionó que podía en las partidas 1901 y 2105 un 50 por ciento, y pedía tener flexibilidad total en la 2202.

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> Las normas o reglas de origen estrictas o específicas se definen como “el conjunto de disposiciones comerciales que especifican la procedencia de las mercancías que se intercambian en una zona de libre comercio, con el fin de evitar la triangulación comercial”. De la Reza, Germán. “Reglas de origen y desviación de comercio: la rama textil – vestuario del TLCAN”. En *Problemas del Desarrollo*. Vol 33, No 128. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F. Enero- Marzo 2002, p. 97

<sup>182</sup> Ayuda de Memoria, Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, 9 de Noviembre de 2009.

De cara a las futuras rondas de negociación, FEDEGAN solicitó al negociador de la mesa de reglas de origen, Luis Felipe Quintero, considerar la propuesta de establecer un totalmente obtenido para ciertas mercancías lácteos dado que en el mediano plazo los europeos, al incrementar su producción, requerirían de insumos provenientes de otras partes del mundo para cumplir con el abasto de los productos derivados<sup>183</sup>.

En la séptima ronda de negociaciones, los equipos negociadores lograron acercar sus posiciones en el porcentaje de leche no originaria (40 %) para las tres partidas; aunque el equipo colombiano sugirió extender tal porcentaje a la partida 2106 correspondiente a preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otras partidas<sup>184</sup>. Aparentemente los acuerdos en materia de reglas de origen estaban cerca de concretarse. Pero era necesario informar a los gremios sobre los posibles cierre de esta negociación.

Frente a los resultados de la séptima ronda de negociaciones, los gremios expresaron en las reuniones sectoriales de diciembre ciertas posiciones que diferían – y en otros casos asentían – de los posibles acuerdos. En primer lugar, los gremios conjuntamente solicitaron que para los lácteos del arequipe se fijara un totalmente obtenido. Para la partida de la avena FEDEGAN y FEDECOOLECHE aceptaron la oferta europea, pero ANALAC solicitó la posibilidad de reducir el porcentaje de leche no originaria a un 30 por ciento. En cuanto a la subpartida 2202.90, correspondiente a las bebidas no alcohólicas, FEDEGAN y FEDECOOLECHE insistieron con un totalmente obtenido. Por otro lado, ANALAC manifestó que la propuesta de la Unión Europea en obtener flexibilidad para la leche no tiene sentido dado que son los principales productores en el mundo. Por último, la ANDI mencionó que el compromiso de compra interna en Colombia no se da por medio de una negociación, aunque aseguró que respaldaría la compra de insumos locales y no europeos. En otras palabras,

---

<sup>183</sup> FEDEGAN - FEP. *Desde el cuarto de al lado. La ganadería en los Tratados de Libre Comercio*. Bogotá, 2012, p. 235.

<sup>184</sup> Ayuda de Memoria, Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, Diciembre de 2009.

“Alpina no va a importar un de la UE sino que va a comprar materia prima local<sup>185</sup>”.

Hasta ese momento los gremios del sector lácteo participaron activamente en los espacios provistos por el gobierno colombiano en el proceso de negociación del acuerdo comercial. Sus intereses y posturas, en materia de reglas de origen, fueron manifiestos tanto en las reuniones sectoriales como en las distintas rondas de negociación. Independiente de las divergencias y convergencias de los gremios en algunos asuntos, especialmente en el manejo de ciertas partidas, encontramos que el equipo colombiano tenía en cuenta sus solicitudes al momento de negociar con sus pares europeos. Por consiguiente, se puede afirmar que los intereses de los gremios inciden, de algún modo, en las posturas y en los resultados de la negociación.

Cabe indicar que los intereses de los gremios obedecen a las características de sus afiliados. De acuerdo con su papel en la cadena de la producción, los gremios defendían o planteaban distintas posturas frente al porcentaje de las partidas y subpartidas de leche originaria. En otras palabras, un gremio como ANALAC tendía a reflejar posiciones adversas a un mayor porcentaje de leche no originaria en todo lo concerniente a la preparación de bebidas lácteas, puesto que los costos más bajos procedente de leche no originada en los países que conforman la Unión Europea podrían afectar los ingresos de los productores colombianos. A diferencia de los campesinos, algunas industrias colombianas podrían ser beneficiadas de insumos menos costosos para producir bebidas lácteas.

Luego de las rondas y las reuniones sectoriales se produjeron los toques finales a la negociación. En la última ronda se refleja que los resultados para los gremios del sector lácteo, en cuanto a reglas de origen, fueron satisfactorios. Según el Ministerio de Industria Turismo y Comercio: “Colombia logró pactar una regla de “totalmente obtenido” para productos como leche en polvo, yogur, lactosuero, quesos, entre otros. Por otro lado, se pactó una regla donde el 50% de la leche utilizada para producir los helados y el arequipe tendrán que ser originaria.

---

<sup>185</sup> *Ibíd.*

Finalmente, se pactó una norma de totalmente obtenido para las preparaciones lácteas de la partida 22.02<sup>186</sup>.”

No obstante, los resultados finales de esta negociación indican que los intereses de los gremios no confluyeron del todo. En particular, ANALAC anhelaba un mayor porcentaje de leche originaria para las partidas correspondientes a helados y arequipe. Aunque es preciso señalar que los demás gremios en las últimas instancias aceptaron tanto las ofertas europeas en materia de reglas de origen como asintieron los resultados de la negociación.

Ahora bien, si comparamos el inicio de lo negociación con los resultados de ésta, encontramos que los intereses de los gremios fueron más que complacidos. Al principio los gremios estimaron conveniente solicitar al equipo colombiano un totalmente obtenido para formulas y bebidas lácteas, y un 50% de leche originaria para helados y arequipe; resultado que se cumplió a cabalidad al final de la negociación. Incluso, cuando los miembros del equipo colombiano de reglas de origen señalaron en un principio que los europeos difícilmente aprobarían tal solicitud.

Como se puede apreciar, los porcentajes demandados por los gremios del sector lácteo fueron acogidos en las negociaciones de la mesa de reglas de origen, la cual estuvo liderada por Luis Felipe Quintero. La razón de ello estribo, obedeció, principalmente, en la mínima interferencia de intereses intra e intersectoriales.

De un lado los gremios del sector lácteo, acordaron unos porcentajes mayores a los solicitados por Europa en la producción de mercancías originarias, lo cual significaba que, por lo menos, los productos provenientes de Europa no redujeran considerablemente sus costos. No obstante, ANALAC manifestó su inconformidad con los mismos dado que, según su evaluación, los insumos provenientes de otras partes del mundo reduciría significativamente los costos de los productos europeos, por lo que los campesinos colombianos no podrían competir en

---

<sup>186</sup>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Acuerdo comercial con la UE- Documento Explicativo*. Mayo de 2010.

condiciones equitativas.

Por otra parte, los demás sectores de la producción involucrados en la negociación no riñeron con los intereses del sector lácteo en materia de reglas de origen, como sí sucedió en la mesa agrícola.

Lo anterior se puede traducir metafóricamente como una autopista con pocos obstáculos para los gremios del sector lácteo. Los acuerdos de los gremios sólo fueron contrapuestos por ANALAC, gremio que si bien es reconocido por su antigüedad no cuenta con los mismos recursos de FEDEGAN o la SAC. De hecho, tal agremiación depende principalmente de los recursos del Fondo Nacional del Ganado, el cual es administrado por FEDEGAN. En otras palabras, la característica básica del pluralismo, que es la competencia entre los grupos de interés por influir en las decisiones de las autoridades públicas, se reflejó mínimamente en lo concerniente a las demandas de los gremios del sector por la ausencia de conflictos de interés.

También es de resaltar que las presiones externas de la Unión Europea no fueron significativas en los porcentajes de las mercancías originarias para la leche. La flexibilidad de los europeos en este tema se motivó por la necesidad de dinamizar la economía europea ya que, como es bien sabido, se encuentra en crisis.

Ahora bien, los resultados satisfactorios en esta mesa estuvieron atados a otros condicionantes que se expondrán en el siguiente apartado. Pero en particular a un capítulo no muy conocido que incluso los gremios del sector conocieron posteriormente, el cual trataba de proteger la denominación de origen. Es decir, los nombres de los productos propiamente europeos no pueden etiquetarse bajo el mismo nombre en otro país; por ejemplo, el queso parmesano elaborado por una industria colombiana no puede llevar la marca “parmesano” porque viola los procedimientos establecidos de denominación, lo cual implica posibles pérdidas de gran calado para las empresas colombianas dado que se han demorado en posicionar su producto no sólo en los mercados nacionales sino en algunos

extranjeros<sup>187</sup>.

### 3.2.2 Intereses y posiciones de los gremios del sector lácteo en la mesa de acceso de bienes agrícolas

Antes que todo, es pertinente señalar que en esta mesa el objetivo era definir las disposiciones que regularán el comercio de las mercancías agrícolas entre las partes y garantizar las condiciones arancelarias para el otorgamiento de trato preferencial<sup>188</sup>. Dado que cada una de las partes tenía tanto intereses ofensivos como defensivos en la negociación, los temas más discutidos se centraron en los mecanismos de salvaguardia agrícola<sup>189</sup>, el Sistema Andino de Franja de Precios<sup>190</sup> y los precios de entrada a la Unión Europea<sup>191</sup>, subsidios a la exportación<sup>192</sup>, acceso de contingentes y el establecimiento de un sub comité agrícola.

Es importante recordar que Colombia, de algún modo, estaba urgida por lograr este Acuerdo Comercial, puesto que las preferencias arancelarias del Sistema General de Preferencias de la Unión Europea han de finalizar en Diciembre de 2013. Perdiendo así la oportunidad de comercializar productos que generan

---

<sup>187</sup> Semana . “Empresarios enfrentan un lío de marca mayor”, 9 de Noviembre de 2013.

<sup>188</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Acuerdo comercial con la UE- Documento Explicativo*. Mayo de 2010.

<sup>189</sup> Se entiende por salvaguardia agrícola el mecanismo temporal de defensa comercial establecida en una negociación para proteger una rama específica de la producción agrícola, y también para el caso pecuaria, frente a un aumento imprevisto de las importaciones de un producto que cause o amenace causar daño grave a esa rama productiva. Generalmente se da unos plazos de desgravación arancelaria de forma paulatina mientras se presenta un mejoramiento en el sector productivo protegido Cfr. Mincomercio, *La Negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*, p. 13

<sup>190</sup> El Sistema Andino de Franja de Precios “es un mecanismo arancelario cuyo principal objetivo es estabilizar el costo de importación de un grupo de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales, o por graves distorsiones de los mismos. La estabilización del costo de importación tiene como fin defender tanto los ingresos de los productores agropecuarios contra precios muy bajos como los de los consumidores en períodos de altas cotizaciones”. Cfr. Comisión del Acuerdo de Cartagena. Decisión 371 de Noviembre de 1994. Artículo 1. Citado en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *El Agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*. Bogotá, 2004, p. 64.

<sup>191</sup> El sistema de precios de entrada es un mecanismo de protección implantado en la Unión Europea para evitar que los productos importados ingresen a un costo más bajo.

<sup>192</sup> Los subsidios de exportación son unos pagos realizados a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero.

bastantes réditos para el país como lo son el azúcar, el café y el Banano.

Para la Unión Europea, por su parte, era indispensable la obtención de ventajas comerciales con Colombia y Perú en lácteos, jamones de cerdo, licores (whisky, vinos y vodka, entre otros), aceite de oliva, trigo y cebada, y vehículos<sup>193</sup>, dadas las posibilidades de comercializar estos productos en estos dos países. Sin embargo, los lácteos representarían una oportunidad de oro para los europeos, dado que la situación vivida por los productores de leche del viejo continente últimamente no ha sido la mejor, la cual ha sido provocada principalmente por la sobreproducción de leche y la inestabilidad de los precios<sup>194</sup>. Tal situación se da incluso con un paquete de medidas bastante fuertes, puesto que la esencia de la Política Agraria Común (PAC), aunada a la de los respectivos Estados, es apoyar con ayudas internas y subsidios a la exportación a los distintos sectores de la producción agrícola y pecuaria de tal bloque regional. Además, no hay que olvidar el alto consumo de lácteos en el mercado interno europeo y el número de exportaciones a distintas partes del mundo, constituyéndose así en el principal exportador de este tipo de bienes; especialmente en quesos y leche en polvo<sup>195</sup>. No obstante, la gradual inclusión de políticas de mercado contenidas en las últimas reformas a la PAC han estado dirigidas al recorte de las ayudas internas, especialmente las concernientes al pago de cuotas de los productores. Así pues, la estrategia, y posible solución de generar más ingresos al sector lácteo europeo recae en la inserción de sus productos a los mercados extranjeros, vía acuerdos comerciales<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup>Mincomercio, *Acuerdo Comercial con la Unión Europea*, pp. 6 – 9. Una información más detallada se puede encontrar en la nota publicada por Ricardo Mosquera en Razón Pública. “El TLC entre Colombia y la Unión Europea.” 8 de Marzo de 2010. Consultado en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/798-el-tlc-entre-colombia-y-la-uniuropea.html>

<sup>194</sup>Suárez ,Aurelio. *Colombia una pieza más en la conquista de un “nuevo mundo lácteo*. Bogotá. Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio – RECALCA, 2010.

<sup>195</sup>Ibíd., p. 10 y p. 21.

<sup>196</sup> Cfr. Flores Paredes, Joaquín. “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha.” En *Revista de Economía Mundial*. No. 15, 2006, p. 167. ALOP, APRODEV, GRUPO SUR *The European Union is the Big Cheese. EU Trade Agreements with LatinAmerica.*, Julio 2010. Consultado en [http://www.aprodev.eu/files/Central\\_America/201007\\_dairy\\_and\\_aa\\_eu\\_la.pdf](http://www.aprodev.eu/files/Central_America/201007_dairy_and_aa_eu_la.pdf)

**TABLA 6**

**EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES LÁCTEAS DE LA UNIÓN EUROPEA(2003 – 2009)**

Producto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Leche en polvo SMP (miles ton)	312	280	228	182	164	149	145
Queso (miles ton)	574	572	570	575	582	588	593
Mantequilla (miles ton)	322	352	330	320	298	255	237
<b>TOTAL (miles ton)</b>	<b>1208</b>	<b>1204</b>	<b>1128</b>	<b>1077</b>	<b>1044</b>	<b>992</b>	<b>975</b>

Fuente: <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2005b/tabdairy.pdf>

**TABLA 7**

**EVOLUCIÓN DEL CONSUMO POR HABITANTE A ESCALA MUNDIAL (1990 – 2007) EN KG/AÑO**

País	1990	2000	2007
Unión Europea	363	469	382
USA	274	287	295
Países desarrollados	180	235	248
India	63	79	n.d.
Países en desarrollo	40	56	68
China	6	11	22
<b>MUNDO</b>	<b>80</b>	<b>104</b>	<b>113</b>

Fuente: FAO, [www.istocar.bg.ac.rs](http://www.istocar.bg.ac.rs), Consultado en Suárez (2010)

Por tanto se puede inferir que la negociación, en cuanto al tema lácteo, presentaría ribetes ofensivos para el lado europeo y defensivos por el colombiano dadas las necesidades de cada una de las partes, como se podrá apreciar en las posiciones e intereses que se expondrán a continuación.

En primer lugar, la Unión Europea ofrecía a Colombia la desgravación inmediata en leche en polvo, yogures y quesos. En lactosueros y leche líquida ofrecían una

desgravación inmediata en leche en polvo, mantequilla, quesos y lactosueros; a 5 años en leche líquida, yogures, avena y arequipe; y a 3 años en fórmulas lácteas<sup>197</sup>. Evidentemente, la intención de Europa era ingresar sus productos lácteos en un corto plazo a los mercados de los países andinos. Sin lugar a duda, fue una posición fuertemente ofensiva.

El equipo colombiano, por su parte, junto a sus pares peruanos y ecuatorianos propuso un borrador concerniente a los temas agrícolas del acuerdo. En él se reiteraba su posición sobre el mantenimiento del Sistema de Franja de Precios y la eliminación de precios de entrada de la Unión Europea. A diferencia de la Unión Europea, que no propuso un texto agrícola pero consideró la inclusión de disposiciones sobre: salvaguardia agrícola, subsidios a las exportaciones, comité agropecuario y administración de contingentes en la propuesta andina.

Los negociadores colombianos apuntaba por la supresión de los subsidios a la exportación de los productos provenientes de Europa<sup>198</sup>. Para beneplácito del equipo negociador y de los mismos gremios del sector lácteo, las partes concordaron la redacción de un artículo sobre la eliminación de los subsidios a la exportación.

De otro lado FEDEGAN, en un estudio técnico presentado al equipo negociador<sup>199</sup>, consideró que la posición de la Unión Europea constituiría una amenaza para el sector lácteo colombiano, ya que es un importante jugador a nivel mundial en estos productos, sobre todo en la producción de leche fresca y en la exportación de quesos<sup>200</sup>. De igual manera advirtió que a finales de 2008 la Unión Europea restituyó varios de los mecanismos de intervención y de subsidios a las exportaciones con el fin de sacar los excedentes de producción del mercado

---

<sup>197</sup> FEDEGAN, Fondo de Estabilización para la promoción de las exportaciones de carne, leche y sus derivados. *Estudio sobre el Acuerdo Comercial Colombia – Unión Europea, Sector Lácteos*. Bogotá, Marzo de 2009, p. 22.

<sup>198</sup> Ayuda de memoria, Ronda 1 de Negociaciones. Mesa agrícola. Bogotá, 11 al 13 de febrero de 2009.

<sup>199</sup> FEDEGAN. *Estudio sobre el Acuerdo Comercial. Op. Cit.*

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 22.

interno y orientarlos hacia terceros países, gracias a las caídas de los precios internacionales y a la acumulación de inventarios<sup>201</sup>. Dadas las anteriores consideraciones, FEDEGAN solicitó al equipo negociador la aplicación de los mecanismos de protección vigentes (Sistema Andino de Franjas de Precios) y el pacto de plazos largos de desgravación arancelaria. Al mismo tiempo, sugirió buscar en el largo plazo una apertura del mercado europeo para los productos lácteos teniendo en cuenta las barreras actuales para el ingreso de tales productos: altos aranceles, ayudas internas, subsidios a la exportación, y los altas exigencias de orden sanitario<sup>202</sup>. No sobra decir que tanto FEDEGAN como otros gremios – la SAC y la ANDI- estuvieron presentes en el cuarto de al lado para apoyar al equipo negociador.

Cabe advertir que a partir de la primera ronda se originaron las condiciones que marcaron la negociación de los productos lácteos. Las disposiciones tomadas en cuanto a instrumentos de defensa comercial se estudiarían y negociarían caso por caso. Igualmente, se manifestaron los condicionantes a la negociación de cada una de las partes; entre ellas los lácteos por el lado europeo<sup>203</sup>.

En la segunda ronda de negociaciones, celebrada en Lima, las posiciones de cada una de las partes en cuanto a instrumentos de defensa comercial variaron muy poco. Sin embargo, el equipo colombiano planteó la posibilidad de flexibilizar algunas solicitudes en productos de interés de la Unión Europea, “siempre y

---

<sup>201</sup> La Acumulación de inventarios es una disposición que permite a los insumos importados provenientes de otro país miembro del área de libre comercio sean considerados como originarios al determinar el origen de la mercancía que los incorpora. Todo depende de cuanta cantidad esté dispuesta a aceptarse como originaria proveniente de regiones o lugares en donde se produce un determinado bien. Consultado en [http://www.sice.oas.org/dictionary/OR\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/OR_s.asp)

<sup>202</sup> Ibíd. Cabe subrayar que los subsidios a la exportación de lácteos fueron suprimidos en 2007, gracias al buen momento que registraron las ventas de lácteos y por el aumento interno de los precios. Cfr. “UE suprime subsidios a la exportación de lácteos”. *Diario La Nación*. Costa Rica, Junio 16 de 2007. Consultado en [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2007/junio/16/economia1134219.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2007/junio/16/economia1134219.html). Sin embargo, la crisis económica de finales de la década pasada obligó a la restitución de estos subsidios, aunque fueron incorporados de forma gradual. Cfr. High Level Group. *Report of the High Level Group on Milk*. Bruselas, Junio 15 de 2010, p. 42.

<sup>203</sup> Ayuda de memoria. Ronda 1 de Negociaciones. Mesa agrícola. Bogotá, 11 al 13 de febrero de 2009.

cuando se atiendan también de manera satisfactoria los intereses de Colombia.<sup>204</sup> En otras palabras, los negociadores colombianos podían ceder en lácteos, de gran interés para Europa, en aras de avanzar comercialmente en otros productos.

El 29 de abril de 2010, en la reunión preparatoria para la tercera ronda de negociaciones entre el equipo negociador y los representantes del sector privado, los gremios lácteos pidieron un plazo de gracia necesario para que la oferta de Colombia no supere lo acordado en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos; es decir, en temas de contingentes, salvaguardia agrícola y subsidios. De otro lado, la ANDI solicitó la posibilidad de ofrecer un contingente de lactosuero con el fin de suplir las necesidades de la industria láctea<sup>205</sup>, lo cual molestó a los gremios de la producción lechera dado que los lactosueros compiten con los productos esencialmente lácteos en el mercado<sup>206</sup>.

El Presidente de FEDEGAN, José Félix Lafaurie, también en el mes de abril, envió una carta al Ministro de Industria, Comercio y Turismo de ese entonces, Luis Guillermo Plata. Básicamente expresaba su preocupación por el limitado acceso que tenía el sector privado a los textos de la negociación, especialmente el correspondiente a las modificaciones finales a las propuestas que fueron enviadas por el equipo negociador de la mesa agrícola<sup>207</sup>; y por las reuniones extemporáneas que tuvo el equipo negociador con el sector privado luego de haberse realizado la segunda ronda de negociaciones. Asimismo, adujo que en contraprestación por la información oportuna de esos resultados, FEDEGAN se comprometía a entregar un informe técnico sobre los organismos de intervención de la Unión Europea, las condiciones de acceso al mercado europeo, los

---

<sup>204</sup> Ayuda de Memoria. Ronda 2 de Negociaciones. Mesa Agrícola. Lima, del 25 al 29 de marzo de 2009.

<sup>205</sup> Ayuda de Memoria. Reunión entre el equipo negociador y los representantes del sector agropecuario. Sala de Juntas, Mincomercio. 29 de abril de 2009.

<sup>206</sup> El lactosuero es aquella fracción de la leche que queda al cuajarse ésta. También es conocido como el suero de la leche. El Fracción de la leche que queda al cuajarse ésta.

<sup>207</sup> El texto propuesto por Colombia en tal mesa se concentraba en los siguientes temas: salvaguardia especial agropecuaria, medidas no arancelarias, el texto de la Unión Europea sobre subsidios a la exportación, medidas de ayuda interna, administración de contingentes y empresas comerciales del Estado.

instrumentos de la Política Agraria Común, y los intereses de FEDEGAN en la negociación<sup>208</sup>.

Pero, para sorpresa de Lafaurie, dos semanas atrás se había entregado el texto agrícola completo a la Unión Europea, en el que se incluían las propuestas definitivas y ajustadas de Colombia en los asuntos señalados anteriormente. En tal texto se eliminó un artículo que “señalaba que las mercancías agrícolas que sean objeto de operaciones de Empresas comerciales del Estado no se beneficiarán del programa de liberación.”<sup>209</sup> La molestia de FEDEGAN radicó en el incumplimiento del compromiso de analizar conjuntamente la conveniencia de retirar o mantener dicha propuesta.

En la tercera ronda de negociaciones, celebrada en Bruselas, no se presentaron muchas variaciones con respecto a lo que conocemos. Pero como hecho importante la Unión Europea reclamó la obtención de mejoras en la oferta de Colombia en jamones, aceite de oliva, cereales y licores, leche en polvo, lactosueros, quesos y yogurt. Ahí se demostró, en una ocasión más, la posición ofensiva en lácteos. La respuesta de Colombia, frente a tal exigencia, se mantuvo en la mejora de la oferta europea para los productos colombianos con posibilidad de alto impacto en los mercados europeos<sup>210</sup>. Esto significó un fuerte revés para los intereses de los gremios de la producción láctea colombiana, dado que el sometimiento de las mejoras de la oferta europea de acceso a banano y azúcar podría representar a cambio mejoras de la oferta colombiana de acceso a los lácteos europeos.

La molestia de los gremios lecheros se reflejó en una carta en la que rechazaron la posición asumida por el equipo negociador colombiano<sup>211</sup>. Entre los motivos expuestos encontramos su queja frente a la nula adopción de sus solicitudes con

---

<sup>208</sup> Carta enviada al Ministro Luis Guillermo Plata por José Félix Lafaurie. Bogotá, 1 de abril de 2009.

<sup>209</sup> El artículo mencionado era el 9.3. *Ibíd.*

<sup>210</sup> Ayuda de memoria. Ronda 3 de negociaciones. Mesa agrícola. Bruselas, del 6 al 8 de mayo de 2009.

<sup>211</sup> Carta Consejo Nacional Lácteo dirigida al Ministerio de Comercio. Septiembre de 2009

respecto a los períodos de gracia, puesto que no fueron tenidos en cuenta en la pasada ronda, y al aumento del 10 al 20 por ciento en las preferencias arancelarias sugeridas. No obstante, los gremios reconocieron que el equipo colombiano protegió algunas subpartidas al extenderse los plazos de desgravación y aplicaciones del contingente de lactosueros. Finalmente, solicitaron al equipo negociador la preservación de los mecanismos de defensa provistos por el gobierno colombiano -puntualmente el Sistema Andino de Franjas de Precios-, el condicionamiento del acceso de los productos europeos al desmonte de los subsidios a la exportación de la Unión Europea, la no aplicación de las operaciones de intervención para los productos exportados a Colombia desde el primer día de entrada en vigencia del acuerdo, y el manejo de una preferencia arancelaria parcial del 20%, a partir del día 1 del cuarto año de vigencia del acuerdo, para la subpartida 2202.90, que es propia de los productos lácteos y cuya oferta está con desgravación lineal, posición no compartida por el sector<sup>212</sup>.

La respuesta del negociador Santiago Pardo a las anteriores peticiones contenía un tinte esperanzador para los gremios que hacen parte de la cadena. Según Pardo “El sector lácteo y los demás sectores de la producción pueden estar seguros que no se adoptaran compromisos en la materia que pongan en riesgo las acciones adelantadas por sectores que, como el ganadero, han hecho esfuerzos importantes para mejorar la calidad de los productos colombianos<sup>213</sup>”. También aducía que el equipo negociador tendría en cuenta el mantenimiento de los mecanismos de defensa comerciales dispuestos por Colombia; es decir, aquellos concernientes a zonas francas y Plan Vallejo<sup>214</sup>. Finalmente, en cuanto al tema de las ofertas de

---

<sup>212</sup>*Ibid.* Las operaciones de intervención son aquellas facultades de control previo al momento de la importación y exportación de mercancías que tienen ciertos organismos del Estado o, para el caso, un bloque regional como lo es la Unión Europea.

<sup>213</sup> Carta enviada a Catalina Vega Rodríguez, Secretaria técnica del Consejo Nacional Lácteo, por el negociador Santiago Pardo. Bogotá, 9 de Julio de 2007.

<sup>214</sup> “Las zonas francas son áreas geográficas delimitadas del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.” Cfr. <https://www.mincomercio.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=16371> Por su parte, el Plan Vallejo es un instrumento de apoyo a las exportaciones colombianas mediante el cual las personas naturales o jurídicas que tengan carácter de empresarios, productores, exportadores o comercializadores, pueden solicitar autorización a la Dirección General de Comercio Exterior del

Colombia y la Unión Europea para los productos lácteos, Pardo aseguró que se estaba trabajando en la consecución de mejores resultados para el sector, teniendo en cuenta “el acceso a los mercados derivado de la reducción de aranceles y un acuerdo satisfactorio en elementos de disciplinas en el comercio agrícola, como el de los subsidios a la exportación, entre otros<sup>215</sup>”.

Para la cuarta ronda de negociaciones los avances relacionados a los lácteos no fueron significativos. De hecho, las discusiones no llegaron a un punto en donde las partes quedasen satisfechas. Pese a lo anterior, vale destacar que las discusiones que se presentaron en torno a la eliminación de subsidios a la exportación, tema de gran interés para los lecheros colombianos, difirieron notablemente en cada una de las partes. Para los países andinos (Colombia y Perú) los subsidios a la exportación se debían suprimir a partir de la entrada en vigencia del acuerdo para todos los productos, en tanto que la Unión Europea prefería la eliminación solamente para los productos que se hayan liberado completamente; es decir, aquellos que están libres de cuotas<sup>216</sup>. De todas maneras, en las siguientes rondas se lograron concretar los acuerdos sobre la eliminación de los subsidios a la exportación.

En la quinta ronda de negociaciones, “las partes discutieron sus ofertas y solicitudes y buscarán movimientos adicionales con el fin de alcanzar un paquete de cierre, en particular en los sectores de mayor interés bilateral: azúcar, lácteos, bovino, licores, cerdo, etanol, entre otros<sup>217</sup>.” Es evidente el afán de las partes por adelantar las conversaciones en estos productos, dadas las presiones que podían generarse en las siguientes rondas. Pese a ello, la negociación de los lácteos seguiría siendo la piedra en el zapato hasta el momento de la consecución del

---

Ministerio de Comercio Exterior para introducir al país los insumos, materias primas, bienes intermedios, bienes de capital y repuestos, bajo un régimen especial con exención total o parcial de derechos e impuestos, para ser utilizados en la producción de bienes o servicios destinados, prioritariamente, a su venta en el exterior.” Cfr.

[http://interletras.com/manualCCI/incentivos\\_servicios/incentivos03.htm](http://interletras.com/manualCCI/incentivos_servicios/incentivos03.htm)

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> Ayuda de memoria. Mesa agrícola, ronda cuatro de negociaciones. Bogotá, del 15 al 17 de Junio de 2009.

<sup>217</sup> Ayuda de memoria, mesa agrícola, ronda cinco. Bogotá, 20 al 24 de Julio.

acuerdo.

Cabe señalar que previo a la quinta ronda de negociaciones, FEDEGAN solicitó mantener la posición de la negociación, pero manifestó de sobremanera su preocupación sobre el tema de salvaguardias y subsidios a la exportación de la Unión Europea<sup>218</sup>. Por eso, esperaba que en la mesa se trataran los temas en detalle; en especial, lo relacionado a defensa comercial, perturbación y mecanismos de distorsión. Además, exigía que no se formalizaran los acuerdos de una mesa a otra – agrícola a reglas de origen- sin tener claridad sobre los verdaderos intereses de la Unión Europea<sup>219</sup>.

Por su parte, La Federación Colombiana de Cooperativas de Leche - FEDECOOLECHE, expresó su molestia frente a la posición de la Unión Europea. Según este gremio: “en lácteos la UE quiere prácticamente todo, no respetan cláusula de preferencias con EE.UU, en tiempos no van a ceder más, porque el acceso no se va a tener hacia Europa por las medidas sanitarias. En el capítulo 22 se está ofreciendo a 3 años, a estos productos se les tiene que dar el tratamiento del capítulo 4<sup>220</sup>.” La ANDI, por su parte, adujo que se estaba arriesgando demasiado en la partida 220290, correspondiente a bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos de hortalizas, porque no se le estaba dando el tratamiento de producto lácteo, pero su contenido es similar al de la leche. También expresó su inconformidad con la Unión Europea, puesto que no es claro que renuncien a los subsidios a la exportación de los lácteos<sup>221</sup>.

Para la sexta ronda de negociaciones, celebrada en Bruselas entre el 21 y el 25 de septiembre de 2009, el sector lácteo ahondaba su preocupación por el claro condicionamiento de la Unión Europea en la oferta de lácteos. Las consecuencias

---

<sup>218</sup> Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de la mesa agrícola con los representantes de los sectores industrial y agropecuario. Sala de juntas, Mincomercio, Julio 8 de 2009.

<sup>219</sup> Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de la mesa agrícola con los representantes de los sectores industrial y agropecuario. Sala de juntas, Mincomercio, Julio 17 de 2009.

<sup>220</sup> *Ibíd.*

<sup>221</sup> *Ibíd.*

de los posibles resultados de tal ronda se manifestaron en un comunicado enviado por el Gerente General de la Asociación Nacional de Lácteos de Colombia – ANALAC- al Negociador Santiago Pardo sobre el acceso de productos lácteos a cambio de obtener el acceso del azúcar colombiano al mercado europeo. Anterior al inicio de la sexta ronda, el Negociador Pardo escribió una respuesta a tal solicitud comunicando que el equipo negociador estaba elaborando una oferta de cierre en el que se contaban los intereses ofensivos y defensivos de Colombia, buscando por encima de todo el mejor balance global de esta negociación<sup>222</sup>.

En la séptima ronda de negociaciones, celebrada en Bogotá entre el 16 y el 20 de noviembre, la Unión Europea propuso eliminar los artículos del texto concernientes a Franjas y precios de entrada, pues su interés estaba orientado al desmonte de la franja de precios de los andinos. Evidentemente era una posición bastante ofensiva por parte de los europeos, por lo que se facilitaría el ingreso de lácteos y licores al país. Adicionalmente, en el tema de subsidios la Unión Europea indicó que en sus derivados se comprometieron a no reintroducirlos, con lo cual quedaba pendiente lácteos y porcinos<sup>223</sup>.

Por esos días, en el Consejo Nacional Lácteo se redactó una carta al equipo negociador en la que se reiteraba la preservación del sistema de franja de precios dada la sensibilidad del sector lácteo, y el desmonte de los subsidios europeos, ayudas internas y operaciones de organismos de intervención. Igualmente, reclamaron una posición más fuerte frente a los negociadores europeos, puesto que, según su parecer, estaban supeditando los avances en la negociación de etanol y banano a cambio del acceso de los lácteos al mercado colombiano bajo la eliminación de la franja de precios. Por último, advirtieron de un posible crecimiento ilimitado de los contingentes de productos lácteos provenientes de la Unión Europea, por lo que se podría generar una total liberación del comercio, lo cual dejaría a la cadena láctea nacional en una situación de total indefensión. Su

---

<sup>222</sup> Carta enviada por el negociador Santiago Pardo al Gerente General de ANALAC, Luis Alejandro Perea Albarracín. Bogotá, 7 de septiembre de 2009.

<sup>223</sup> Ayuda de Memoria, Mesa Agrícola, VII Ronda de Negociaciones. Bogotá, 16 al 20 de Noviembre de 2009.

recomendación con respecto a tal punto era que los cupos ofrecidos se acotaran en el tiempo<sup>224</sup>.

En el 2010, celebró la penúltima ronda de negociaciones en Lima del 12 al 20 de enero. Los detalles de la negociación se iban cerrando, pero los más complicados de resolver aún eran discutidos, particularmente o concerniente a salvaguardias. Incluso, se llegaron a presentar propuestas bastante ofensivas por cada una de las partes. Colombia adujo que prefería no tener salvaguardia, o al menos la aplicación de una salvaguardia de volumen<sup>225</sup>. Por su parte, la Unión Europea afirmó que había flexibilidad en los temas de salvaguardia, tanto en lo general como en los correspondientes a productos como el banano, pero manifestaron que no estaban dispuestos a renunciara la salvaguardia estipulada por la OMC. En lo competente a subsidios a la exportación, la Unión Europea propuso su eliminación para los productos liberalizados al inicio o con un cronograma de desgravación, siempre y cuando haya un contingente desde el inicio. En cuanto a la franja de precios y precios de entrada, las partes acordaron que se podría aplicar la revisión en ambos casos; y en ayudas internas se mencionó que el tema se trabajaría en el ámbito multilateral<sup>226</sup>.

Sin embargo, la Unión Europea declaró su interés en la oferta de lácteos y jamones de cerdo para avanzar en las negociaciones del Acuerdo. Más aún: los delegados europeos recalcaron la preferencia por obtener la paridad con los Estados Unidos en productos lácteos, y con ello se dispondría de mejores movimientos adicionales para el banano colombiano<sup>227</sup>. Como se puede apreciar, los avances de la negociación dependían en gran parte a los movimientos que se hiciesen en torno a los productos lácteos.

Luego de la octava ronda de Lima, las partes alistaban sus baterías para finiquitar

---

<sup>224</sup> Carta del Consejo Nacional Lácteo al equipo negociador del Acuerdo comercial Colombia – Unión Europea. Bogotá, 19 de Noviembre de 2009.

<sup>225</sup> La salvaguardia se activa cuando los volúmenes importados exceden los establecidos previamente.

<sup>226</sup> Ayuda de Memoria, Mesa Agrícola. VIII Ronda de negociaciones, Lima 12 al 20 de enero de 2010.

<sup>227</sup> *Ibíd.*

el acuerdo en Bruselas. Tanto la Unión Europea como los países andinos, esperaban concretar sus intereses en los respectivos acuerdos bilaterales. Para Colombia, por su parte, no sólo era de interés sus productos con mayores posibilidades de inserción en el mercado europeo. También lo eran aquellos que de algún modo significarían desventajas en el acuerdo. Además, iban a discutirse otros asuntos que no se habían del todo destrabado en las pasadas rondas: la compensación cafetera, la desgravación para los vehículos, y los beneficios para las zonas francas y Plan Vallejo<sup>228</sup>.

La decisiva novena ronda de Bruselas se realizó a partir del 22 de febrero al 1 de marzo de 2010. Se suponía que la ronda de negociación debía terminar el 26 de febrero, pero las diferencias aún prevalecían. Las tensiones acaecidas motivaron al equipo negociador, y en especial al Ministro Plata de pedir el acompañamiento de los representantes del sector privado. Finalmente, en la madrugada del primero de marzo se cerró la negociación para la mayoría de productos en cuestión, aunque aún se presentaban trabas en lo referente a lácteos<sup>229</sup>.

En síntesis, los múltiples intereses presentes en la mesa agrícola reflejaron la desventaja de los gremios del sector lácteo frente a las presiones de la Unión Europea y de los demás sectores de la producción inmiscuidos en el Acuerdo. El interés privilegiado de los lácteos por parte de Europa condicionó la negociación en el tema lácteo a cambio de obtener ventajas comerciales en azúcar, oleaginosas, banano, entre otros productos.

Claramente, los demás sectores de la producción querían a todo lugar la rúbrica del acuerdo, dadas las oportunidades de ganancia que representa las exportaciones a un mercado como el europeo. Para garantizar lo anterior, estos sectores habían de contar con representantes fuertes en el proceso. Como es bien

---

<sup>228</sup> “La leche es el único asunto pendiente en TLC con la Unión Europea (UE)”. *Portafolio*, 2 de marzo de 2010.

<sup>229</sup> “Así fue el cierre del TLC con la UE”. *Revista Dinero*, 19 de mayo de 2010. En la Carta de la SAC a los Ministros de Comercio y Agricultura, fechada el 25 de marzo de 2010, reflejaron el profundo desazón con los resultados de la negociación para el sector lácteo. Igualmente se entrevé que aún no quedaba claro los términos de la negociación en temas como cláusulas de prevalencia y listas de desgravación.

sabido la ANDI, FEDECAFE, ASOCAÑA y FEDEPALMA, sólo por enunciar algunos, cuentan con bastantes recursos para intentar influir a los agentes encargados de llevar a cabo la negociación.

Ahora bien, por más que un gremio disponga de demasiados recursos técnicos y económicos difícilmente lograría obtener resultados satisfactorios en un proceso como éste. En primer lugar, por los múltiples intereses que riñen entre sí. Y segundo, por los grupos de interés que representan distintos sectores productivos que a su vez cuentan con una buena fuente de recursos, lo cual no significa una ventaja a la hora de desequilibrar la balanza de la influencia.

De acuerdo con el modelo de lugares múltiples y cambio de recursos, se puede apreciar que en el proceso de negociaciones de la mesa agrícola los esfuerzos de los diferentes gremio involucrados en el mismo se dirigieron particularmente a los negociadores colombianos. Las reuniones preparatorias, la participación de los más importantes representantes de la producción nacional en el cuarto de al lado, al igual que las solicitudes formales e informales indican que la prevalencia del Ministerio de Comercio y, por encima de todo, del equipo negociador sobre otras instituciones y agentes del Estado- como lo fueron el Ministerio de Agricultura, el Departamento de Planeación Nacional y la Contraloría General de la República- puesto que tenían la completa potestad de defender ciertos temas de la negociación con sus pares europeos.

Como se puede apreciar, el panorama para los gremios del sector lácteo no fue el idóneo durante el proceso de negociaciones. Ante esta situación es válida la inquietud sobre la posibilidad de alterar los resultados del mismo con la movilización de recursos a otro agente decisor del Estado colombiano. Para dar respuesta a lo anterior es preciso conocer los eventos que se dieron posterior al cierre de la última ronda de negociaciones.

### 3.3 Cierre de la Negociación y posteriores movimientos de los gremios del sector lácteo

En las discusiones de la última ronda, el equipo europeo reiteró su solicitud de tener un tratamiento igual por parte de Colombia al recibido por los Estados Unidos en el tema lácteo. Es decir, el desmonte de la franja de precios y el arancel desmontado completamente en un plazo de quince años, y una concesión de cupos para leche en polvo (5500 toneladas), quesos (2310 toneladas) y lácteos procesados (1100 toneladas), que van creciendo anualmente<sup>230</sup>. El equipo colombiano y el Ministro de Comercio, para enfrentar tal petición, debía apoyarse en las instrucciones dadas por el Consejo Superior de Comercio Exterior celebrado el 8 de febrero de 2010. En ese consejo se había marcado como “líneas rojas” la eliminación de la franja de precios y una amplia liberación comercial en lácteos. Incluso, Rafael Mejía, presidente de la SAC, envió una carta al Presidente Uribe en la que advirtió de los peligros de desmontar la Franja Andina de Precios para los productores de leche. Ante tal advertencia, Mejía le recordó el compromiso del gobierno colombiano de preservar la franja andina de precios a las importaciones provenientes de la Unión Europea, y sobre todo aquellas que superen el contingente lácteo que se acuerde<sup>231</sup>. Sin embargo, el equipo colombiano cedió en ese terreno frente a su par europeo. Según Mejía, “el equipo negociador colombiano planteó un contingente que crece anualmente sin ningún límite ni condición, que en la práctica significa la liberación total del sector lácteo en el tiempo, pues anula el mecanismo de estabilización de precios de productos lácteos, lo que resulta perjudicial para el sector lácteo y el sector agropecuario<sup>232</sup>”.

Frente a este inesperado cierre, los gremios de la cadena láctea reaccionaron al anuncio de la finalización del acuerdo y, en particular, de las subsecuentes decisiones acordada para la leche y sus derivados. Como era de esperarse, el Ministro Plata recibió una gran cantidad de mensajes por parte de los interesados,

---

<sup>230</sup> *Ibíd.*

<sup>231</sup> Portafolio. “La leche es el único asunto..”

<sup>232</sup> *Ibíd.*

entre ellos de los susodichos gremios<sup>233</sup>. Ante esto, Plata acudió al mismo Presidente Álvaro Uribe para buscar una salida oportuna luego de su sorpresiva decisión. En respuesta a ello, Uribe ordenó cerrar todos los temas de la negociación, salvo el correspondiente a lácteos. Tema que se pospondría con el fin de realizar una nueva consulta con los representantes del sector lácteo, dadas las posibles lesiones que sufrirían a partir de la entrada en vigencia del acuerdo<sup>234</sup>.

Luego del mentado cierre, y con el asunto de los lácteos abierto, Álvaro Uribe se reunió con los representantes del sector en la Casa de Nariño para concretar un acuerdo, que finalmente no se dio debido a la negativa de los gremios en el tema de la franja de precios. Uribe, ante tal situación, llamó al Presidente de la Comisión Europea, Manuel Barroso, para expresarle la preocupación latente en el sector. Como respuesta a tal situación, Barroso se comprometió a dar una flexibilidad adicional: “dos años más de salvaguardia, adicionales a los 15 años de desgravación arancelaria pactados para los lácteos, además de garantizar cooperación internacional para los lecheros a través de la UE y de España<sup>235</sup>”. La propuesta de Barroso, sin embargo, no gustó en los gremios tras una reunión de carácter extraordinaria en CATAM el 5 de marzo de 2010<sup>236</sup>.

En general, la solicitud de los gremios, tras estas reuniones con el Presidente Uribe, consistió en replantear la negociación de este ámbito con la Unión Europea; sobre todo en el restablecimiento de la franja de precios que protege al productor colombiano de las variaciones de los precios internacionales de la leche. De hecho, Lafaurie consideraba que una renegociación aún era posible; y para ello cita el caso de los negociadores centroamericanos que se levantaron de la mesa de negociación con la Unión Europea<sup>237</sup>. ANALAC, incluso, planteó al gobierno

---

<sup>233</sup> Para Plata, de todas formas, “el acuerdo resulta provechoso para el país, no sólo en el paquete agrícola, sino en el de bienes industriales, puesto que permite el acceso del 99 por ciento de productos colombianos a ese mercado.” Revista Dinero “Así fue el cierre”

<sup>234</sup> *Ibíd.*

<sup>235</sup> *Ibíd.*

<sup>236</sup> *Ibíd.*

<sup>237</sup> Revista Dinero. “Paro de Ganaderos”. 13 de mayo de 2010.

colombiano la posibilidad de no firmar el tema de la leche en el acuerdo<sup>238</sup>. Por su parte, Rafael Mejía, expresó lo siguiente: "Nuestra decisión es apoyar el acuerdo y trabajar para mitigar los efectos (negativos) en el sector lechero"<sup>239</sup>. Es evidente que la SAC quería la rúbrica del acuerdo dado que, como gremio cúpula del agro, en él se reúnen varios de los intereses gremiales del agro. Sin embargo, reconoció las falencias del sector lácteo colombiano, y por ello adujo que no debería ser abandonado por las situaciones que ha de enfrentarse en un futuro próximo.

Debido a estas demandas, Uribe, casi de inmediato, gestionó el replanteamiento del tema lácteo con varios funcionarios europeos<sup>240</sup>. No obstante, el gobierno tomó la decisión de firmar el acuerdo comercial con la Unión Europea el día 19 de Mayo de 2010 en Madrid en el marco de la VI Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

El malestar de FEDEGAN por el anuncio del gobierno de rubricar el acuerdo se hizo manifiesto en las líneas de un comunicado dirigido al Ministro Plata y al equipo negociador, recordándole el mal cierre del acuerdo y pidiendo claridad sobre los términos acordados para el sector lácteo :

“Como se que no se le pueden escapar las consideraciones que el

---

<sup>238</sup> Diario El Mundo, Medellín “Rechazan el TLC”, 14 de marzo de 2010. A esta conclusión llegaron los miembros de la Junta Directiva de ANALAC tras la evaluación del resultado de las negociaciones. Cfr. Diario La Nación “Sector lácteo propone no hacer del TLC con la Unión Europea”, 11 de Marzo de 2010. A estas demandas se sumaron el contralor Julio Cesar Turbay Quintero, algunos miembros del Partido Conservador encabezados por el Senador Carlos Ramiro Chavarro y algunos miembros del Polo Democrático. Cfr. Diario La Nación, Neiva. “Todos los sectores se benefician del TLC con Europa y es una oportunidad para el país: presidente Uribe” Mayo 13 de 2010. Cfr. María Paola Zuluaga. “La mala leche del TLC con Europa” en *Urbe digital*, 7 de Junio de 2010.

<sup>239</sup> La Nación, *Ibid.*

<sup>240</sup> Portafolio . “Colombia pide mantener la franja de precios de la leche a la Unión Europea para firmar el TLC; la leche es el talón de Aquiles del TLC con la Unión Europea.”, Marzo 4, 2010. Según este diario, Uribe se comunicó con la vicepresidenta del gobierno español, María Teresa Fernández, “para pedirle su apoyo a una modificación a la demanda del equipo negociador europeo, que incluye el desmonte de la franja de precios...” También en Razón Pública “El TLC entre Colombia y la Unión Europea.” 8 de Marzo de 2010. Consultado en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/798-el-tlc-entre-colombia-y-la-uniuropea.html>

sector ha expresado ante el mal cierre de este tratado, le ruego nos informe en qué términos quedó definida la negociación para el sector lácteo, pues hasta el momento no son claras las condiciones en que quedaron pactados asuntos como el desmonte del Sistema Andino de Franjas de Precios para el sector lácteo, el plazo de desgravación otorgado, el arancel de partida y la modalidad de desgravación, el tamaño de los contingentes, su tiempo de crecimiento y mecanismos de administración, la salvaguardia aplicable a los productos lácteos, los subsidios a la exportación, los mecanismos de intervención, las ayudas internas, la libre circulación y la prevalencia de los asuntos particulares sobre los generales, especialmente en lo concerniente a la salvaguardia ya mencionada...Siento, señor ministro, que el Jefe Negociador desestimó las consecuencias de esta negociación en términos de empleo rural, impacto en el PIB agropecuario, consecuencias sociales y seguridad democrática en el campo colombiano...”<sup>241</sup>

Así pues, los esfuerzos por revertir las decisiones tomadas en las negociaciones para el sector lácteo se tornaban infructuosos. Las presiones a las distintas autoridades públicas, empezando por el Presidente de la República, no produjeron el impacto esperado. Pese al resultado negativo de este acuerdo, los gremios obtuvieron ciertos paliativos que mitigarían el impacto de una posible “enlechada” europea a Colombia, producto de la gestión del Presidente Uribe con algunos Jefes de Estado europeos y con el Presidente de la Unión Europea.

En términos generales, las modificaciones, a los acuerdos correspondientes a la negociación de los productos lácteos, fueron las siguientes: compromiso de la Unión Europea para reestructurar el sector lácteo colombiano con una ayuda de treinta millones de euros a siete años, ofrecer capacitación a los campesinos productores de leche, y revisar si las condiciones del sector se encuentran

---

<sup>241</sup> Carta del Presidente José Félix Lafaurie al Ministro de Comercio, Luis Guillermo Plata. Bogotá, 12 de abril de 2010.

deterioradas por los efectos del acuerdo comercial al tercer año de entrada en vigencia<sup>242</sup>.

Además, del compromiso de la Unión Europea para apoyar la reestructuración del sector lácteo, Álvaro Uribe logró gestionar una ayuda por parte de España plasmada en el decreto 1673 de 2010. Tal ayuda consiste en ayudar a los productores afectados a partir del mismo inicio del acuerdo, y que prohíbe la entrada de todo producto lácteo que provenga de Europa y cuya fecha de expiración sea inferior a 12 meses<sup>243</sup>.

Por otra parte, el gobierno colombiano se comprometió a apoyar la reestructuración del sector lácteo colombiano a través de la elaboración de un Documento CONPES<sup>244</sup>, cuyo objetivo es mejorar la competitividad de la cadena láctea frente a la oferta extranjera, especialmente la europea. Para lograr tal propósito se plantearon unos objetivos, producto de un análisis exhaustivo, que contribuirían a la transformación de este sector, los cuales se pueden resumir en:

- “ i) Disminuir los costos de producción del eslabón primario de la cadena; ;ii) Promover esquemas asociativos y de integración horizontal y vertical en las zonas productoras; iii) Aumentar la competitividad de la cadena láctea a través del desarrollo de conglomerados productivos; iv) Ampliar y abastecer los mercados interno y externo con productos lácteos de calidad a precios competitivos y; v) Fortalecer la gestión

---

<sup>242</sup> Alocución del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez sobre la firma del acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea. 19 de Mayo de 2010. En <http://www.youtube.com/watch?v=ch1Z2TCvj7A>. Una exposición más clara se encuentra en la declaración del Presidente Uribe sobre las medidas a tomar para proteger a este sector, en Presidencia de la República. “Declaración del Presidente Uribe sobre las medidas para el sector lácteo, de cara al TLC con la UE.”, 13 de mayo de 2010.

<sup>243</sup> *El Espectador*. “Ganaderos piden renegociar TLC con Europa.”, 13 de Mayo de 2010.

<sup>244</sup> EL Conpes es, en verdad, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, organismo de que coordina y orienta las políticas económicas del país.

institucional del sector lácteo.”<sup>245</sup>

La concreción de esos objetivos se alcanzarían por medio del desarrollo de un conjunto de estrategias bien definidas y con un financiamiento de \$ 385.000.000.000 para el período 2011 – 2027; además de contar con el apoyo técnico y financiero de la Unión Europea en este proceso de reconversión.<sup>246</sup>

Sin duda alguna, el diseño de esta política de competitividad para el sector lácteo destensa un poco a los productores y a las procesadoras de leche luego de los resultados poco favorables en la negociación del acuerdo. Pero esto no significó que sus preocupaciones finalizarán ahí. Sobre todo por la venidera firma del acuerdo comercial en junio de 2010.

Según lo descrito, se puede afirmar que los gremios del sector lácteos fueron parcialmente favorecidos con las diligencias y medidas adoptadas por el Presidente Uribe luego del cierre de la novena ronda de Bruselas. En otras palabras, la mejor salida ante los negativos resultados del proceso de negociaciones fue movilizar sus recursos al único centro de decisiones que podía modificar, de cierto modo, el panorama para el sector lácteo: La Presidencia de la República.

---

<sup>245</sup> Documento Conpes No. 3675, Junio de 2010, pp. 33-34.

<sup>246</sup> En términos generales las estrategias son: procesos de capacitación y asistencia técnica a los pequeños y medianos productores, la formación y consolidación de los procesos de asociatividad entre los ganaderos, la financiación de la adquisición de equipos de transporte y almacenamiento, la creación de una agenda de investigación del sector lácteo e COLCIENCIAS, el diseño de una campaña dirigida al aumento del consumo interno de leche y sus derivados, la revisión al sistema de pago de la leche cruda a los productores a cambio de mayor calidad higiénica, el incremento y diversificación de las exportaciones con aquellos países que cuentan con admisibilidad sanitaria, acceso preferencial a los productos lácteos, y con negociaciones comerciales en curso; el fortalecimiento institucional para erradicar el contrabando, crear y fortalecer un sistema de información lácteo, y la creación de un comité de seguimiento a los documentos establecidos en este CONPES. *Ibid.*, pp. 35 – 44.

### **3.3 INTERESES DE OTROS GREMIOS Y DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN**

Los intereses en la negociación eran diversos. En primer lugar, se encontraron los intereses de Colombia y la Unión Europea, que buscaban ante todo obtener mayores ventajas comerciales para sus productos. Igualmente, los grupos de interés económicos involucrados demandaban a los negociadores la protección de sus productos en los futuros intercambios comerciales o lograr un mayor acceso de éstos al mercado europeo. En este orden de ideas, se identificarán los distintos intereses de estos actores que reñían con los intereses de los gremios del sector lácteo colombiano.

#### **3.3.1 INTERESES DE OTROS GREMIOS EN LA NEGOCIACIÓN**

Antes que todo, vale aclarar que se va a exponer los intereses de los gremios con más recursos económicos y organizacionales. La razón de ello reside en las herramientas que disponían para influir en las determinaciones de los responsables de esta negociación; entre ellas: solicitudes formales e informales a los negociadores colombianos y al Ministro de Comercio, estudios técnicos, asesoramiento desde el cuarto de al lado al equipo negociador, declaraciones en los medios de comunicación, entre otros.

Con base en lo anterior, se considerarán los intereses de los siguientes gremios: ANDI, FEDECAFÉ, AUGURA, ASOCAÑA, ASOPALMA, y ANALDEX. En general, todos estos gremios procuraron incidir en la posición favorable al Acuerdo Comercial del equipo negociador, puesto que se verían afectados por el fin de las preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea hasta 2013.

Ahora bien, se presentarán a grandes rasgos las principales demandas de estos gremios en el escenario de la negociación, con el fin de identificar si estos fueron favorecidos en la misma.

En primer lugar, los industriales, encabezados por la ANDI, consideraron como necesario este acuerdo comercial, ya que se eliminarían totalmente los aranceles

para varios productos del sector, entre ellos: textiles y confecciones, manufacturas de cuero, calzado, toallas, vajillas, partes eléctricas y electrónicas, e instrumentos médicos y veterinarios<sup>247</sup>. Además, Luis Carlos Villegas, máximo dirigente de esta agremiación, resaltó la importancia de las zonas francas y el Plan Vallejo para que los bienes producidos mediante estos mecanismos accedan a Europa sin ninguna clase de restricción<sup>248</sup>. Finalmente, los resultados de la negociación fueron favorables para la ANDI, en vista de que los numerosos productos negociados obtuvieron un arancel cero. En palabras de Villegas: “Como ustedes saben, yo he estado muy cerca de las negociaciones de los tratados desde la época del G-3, y esta negociación es bastante buena”<sup>249</sup>.

En la misma dirección se encontraba la Asociación Nacional de Exportadores – ANALDEX-, gremio que, según sus cálculos, estimaba un incremento de las exportaciones colombianas en aproximadamente un 20 por ciento<sup>250</sup>. Sin embargo, Javier Díaz, presidente de esta agremiación, expresó su malestar por la dilatación de las negociaciones por parte de los gremios agropecuarios, particularmente de los del sector lácteo, ya que pidieron estudiar el acuerdo con detenimiento. En efecto, Díaz manifestó que los gremios agropecuarios reaccionaron tardíamente a las condiciones ofrecidas por la Unión Europea, en vista de que este bloque económico quería el mismo tratamiento que se le dio a los Estados Unidos en las negociaciones de su Tratado de Libre Comercio<sup>251</sup>; es decir, el desmonte de la franja de precios para productos como la leche, los licores, y los jamones.

Por su parte, la Federación Nacional de Cafeteros tuvo que sortear la presión de los europeos, puesto que pedían eliminar la contribución cafetera, que en su parecer es un subsidio que altera los precios internacionales del grano. En

---

<sup>247</sup> Diario La República “SGP de Europa abre camino a negociación con andinos”, 7 de Junio de 2005

<sup>248</sup> Revista América Economía. “Empresarios colombianos desestiman reclamos del sector lácteo por TLC con la UE”, 14 de Mayo de 2010.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> El Colombiano “Agroindustria y confecciones, ganadores con el TLC con Unión Europea”, 11 de diciembre de 2012.

<sup>251</sup> Revista Poder. “Al TLC con Europa le queda un largo camino”, 25 de marzo de 2010.

respuesta de ello, el Gerente de la Fedecafé, Luis Genaro Muñoz, argumentó que tal supuesto es absurdo porque, en primer lugar, la contribución nace de la voluntad de los cafeteros y, en segundo lugar, sostuvo que el valor del café se define en la bolsa<sup>252</sup>.

Frente a este riesgo, el Ministro Plata en las horas finales de la negociación de la última ronda de Bruselas “les dijo a los a los negociadores y al Comisario de Comercio de la UE que la posición del gobierno colombiano era que si no se le encontraba una salida a la contribución cafetera, no había TLC<sup>253</sup>.” Para beneplácito de los cafeteros, se redactó una declaración conjunta en la que se señaló que Colombia podría seguir aplicando la contribución y los controles a la calidad sobre la exportación de café, aunque estas dos prácticas serán revisadas a los 10 años de entrada en vigencia del acuerdo<sup>254</sup>.

De otro lado, AUGURA, principal gremio que representa los intereses de los bananeros del país, confiaba plenamente en los términos del acuerdo para su sector porque permite una reducción arancelaria del 35 por ciento, la cual se alcanzará de forma gradual en un término de diez años, permitiendo así unos ahorros entre 450 y 500 millones de euros. Por fortuna, las expectativas para este gremio se cumplieron en las negociaciones porque: “...Hoy por hoy el 70 por ciento de la fruta que se exporta es para ese mercado. No sólo se beneficia esta actividad sino otros del sector agropecuario. Es una necesidad para mejorar la competitividad del sector, así como para generar empleo y bienestar para las zonas que lo producen”<sup>255</sup>.

Entre tanto, los azucareros, representados por ASOCAÑA, aspiraban a obtener un cupo de exportación de 62000 toneladas por año sin gravámenes, con un crecimiento permanente del 3 por ciento anual desde la entrada en vigencia del

---

<sup>252</sup> El Tiempo. “Colombia aceptó que UE revisará contribución cafetera”, 29 de marzo de 2010

<sup>253</sup> Portafolio. “¿Quedó en riesgo la contribución cafetera?”, 28 de marzo de 2010

<sup>254</sup> *Ibid.* Incluso Luis Genaro Muñoz felicitó a Santiago Pardo por este resultado dado que la posición de la Unión europea en este tema era fuerte.

<sup>255</sup> Declaraciones de Roberto Hoyos en El País “Acuerdo Comercial con Unión Europea inicia trámite en el Congreso”, Octubre 8 de 2012.

acuerdo<sup>256</sup>, el cuál fue concedido<sup>257</sup>. Además de este botín, es de notar que el azúcar tenía nulas posibilidades de ingresar al mercado europeo, por las condiciones restrictivas en materia de aranceles y de las autorizaciones para importar<sup>258</sup>.

Los palmicultores, por otro lado, resaltaron los buenos resultados de este acuerdo para la agroindustria de la palma de aceite Según Fedepalma, “el acuerdo consolida las preferencias unilaterales que dicho bloque comercial - La Unión Europea- otorga en la actualidad a las exportaciones colombianas de aceites de palma por medio del Sistema General de Preferencias.<sup>259</sup>” En otras palabras, se mantienen los términos con los que se está comerciando el aceite de palma y las grasas derivadas con Europa: € 79 millones de exportaciones promedio con un arancel promedio del 8 por ciento.<sup>260</sup> Además, su director ejecutivo, Jens Mesa Dishington, dijo que “se defendieron los instrumentos vitales como la franja de precios, los fondos parafiscales palmeros y el programa de desgravación que se equiparó a lo que Colombia negoció con el Mercosur lo cual deja un buen sabor en el gremio.<sup>261</sup>”

Como se puede entrever, los gremios señalados fueron visiblemente favorecidos en los resultados finales del proceso de negociaciones. El ingreso de varios productos con bajos aranceles y el crecimiento de lo contingentes a exportar año por años son una muestra significativa de que los resultados del Acuerdo Comercial tendrían un efecto positivo para la economía nacional. En consecuencia, el no firmarlo podría significar un golpe fuerte a la estructura

---

<sup>256</sup> Espinosa, Oscar Andrés; Vaca, Paola Andrea. “Impactos y consecuencias en el sector azucarero a partir del tlc con la Unión europea”. Ponencia XXVIII Congreso Nacional de Estudiantes de Economía. Bogotá, Octubre de 2012, p. 14.

<sup>257</sup> Mincomercio, *Acuerdo Comercial con la UE*, p. 7

<sup>258</sup> Espinosa, Oscar Andrés; Vaca, Paola Andrea. *Op. Cit.*

<sup>259</sup> FEDEPALMA. “TLC entre Colombia y la Unión Europea favorece exportaciones colombianas de aceite de palma y sus derivados”. En *El Palmicultor*, No, 459, Mayo 10, 2010.

<sup>260</sup> Mincomercio. *El Acuerdo comercial con la UE*, p. 8

<sup>261</sup> La Opinión. “Presidente de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Colombia pide una reforma tributaria”, Cúcuta, 19 de marzo de 2010.

productiva del país; aunque, sectores particulares como el lácteo no corrieron con la misma suerte.

### 3.3.2 Los intereses de la Unión Europea

Para la Unión Europea era de vital importancia adelantar las negociaciones de este Acuerdo Comercial por las siguientes razones: 1) Colombia y Perú, países con los que adelantó las negociaciones de forma bilateral, habían firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos y Canadá; teniendo en cuenta que Perú también había firmado otro con China. Ante esta situación, la Unión Europea decidió intensificar sus relaciones comerciales con los países andinos, a raíz de los avances en este materia de sus más enconados competidores<sup>262</sup>. 2) La firma de este acuerdo permitiría a las firmas europeas exportar con un porcentaje mínimo de barreras arancelarias a Colombia y Perú, y abriría el mercado de compras públicas y servicios a los proveedores europeos<sup>263</sup>. 3) Colombia y Perú son considerados como una bisagra para la región debido a su cercanía con Brasil y México, países de vital importancia comercial para los europeos<sup>264</sup>. 4) La profunda crisis económica vivida por los miembros de la Unión necesita de una pronta solución, y una vía para lograrlo es la consecución de más exportaciones por medio de los tratados de libre comercio<sup>265</sup>.

En lo que atañe específicamente a las negociaciones agrícolas y pecuarias del acuerdo, se encontró un profundo interés por parte de los europeos en lo concerniente a lácteos. De ahí que condicionaran en varias ocasiones el desarrollo de las mismas al ingreso de un contingente de productos lácteos que crece año

---

<sup>262</sup> Javier Solana, "Europe, Colombia and the role of free trade", En *The New York Times*, 28 June 2012.

<sup>263</sup> European Commission. *Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union*. MEMO Brussels, 13 April 2011., p. 2.

<sup>264</sup> Intervención María Victoria Van Gool en el Foro Lácteo. Comisión Segunda del Senado de la República, 20 de Noviembre de 2012.

<sup>265</sup> Entrevista a Joao Aguiar Machado, Jefe adjunto de la dirección general de comercio de la Unión Europea. En *Revista América Economía*. "Negociador de la UE: el TLC con Colombia traerá más inversión." 6 de junio de 2013.

por año, mientras que las salvaguardias establecidas reducen paulatinamente sus aranceles; además, de la eliminación de la franja de precios para el sector lácteo colombiano.

En este orden de ideas, el producto de las negociaciones del acuerdo bilateral con Colombia y con Perú significaría un alivio para el sector lácteo europeo dado que el paquete de ayudas ofrecido por la Política Agraria Común<sup>266</sup> se ha reducido notablemente en los últimos años, resultado de las reformas que ha experimentado la misma<sup>267</sup>. Entre las medidas<sup>268</sup> más destacadas se pueden encontrar la reducción de los precios de intervención<sup>269</sup> y los pagos directos a los productores<sup>270</sup>, la eliminación de las cuotas lecheras<sup>271</sup>, y la eliminación de los subsidios a la exportación<sup>272</sup>.

---

<sup>266</sup> La Política Agraria Común es un instrumento cuyos objetivos son asegurar un nivel mínimo de rentas a los agricultores europeos y garantizar el abastecimiento de alimentos a los consumidores.

<sup>267</sup> “La leche, el azúcar y el vino, los sectores más perjudicados por la PAC”. En <http://www.hispanidad.com/Confidencial/la-leche-el-azucar-y-el-vino-los-sectores-ms-perjudicados-por-la-pac-20130627-157388.html>

<sup>268</sup> Comisión Europea. Dirección General de Agricultura. *Reforma de la PAC: leche y productos lácteos*. Comisión Europea. Bruselas, Noviembre de 1999.

<sup>269</sup> El Precio de intervención es una aplicación de la Política Agraria Común en la que se obliga a los organismos europeos de los sectores agrarios comprar los productos que no hayan vendido los agricultores.

<sup>270</sup> Pagos directos son aquellos que se abonan directamente al productor para que éste garantice unos ingresos suficientes.

<sup>271</sup> Las cuotas lecheras son las cantidades que pueden producir un país y un agricultor. En el caso del agricultor, si cumple con esas cuotas podrá recibir las ayudas fijadas por la Unión Europea.

<sup>272</sup> FEDEGAN. *Estudio sobre el Acuerdo Comercial Colombia – Unión Europea, Sector Lácteos*, pp. 4 – 14.

## **CAPÍTULO IV**

### **FACTORES QUE ESTABLECIERON LA INFLUENCIA DE LOS GREMIOS DEL SECTOR LÁCTEO EN LA NEGOCIACIÓN**

Para identificar el grado de influencia que tuvieron los gremios del sector lácteo en la negociación del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea es pertinente analizar aquellos elementos que les permitieron incidir en los resultados finales de este proceso, y aquellos que impidieron su concreción. De cara a lo anterior, el primer factor a considerar es la estructura institucional de representación de intereses en la negociación. Posteriormente, se evaluará el grado de cercanía de los distintos gremios que estuvieron involucrados en la negociación con los agentes e instituciones responsables de la misma. Igualmente, se indicará, a grandes rasgos, las diferencias de los gremios del sector lácteo a lo largo y después de la negociación. También se analizará el peso de la Unión Europea en la negociación, dado que sus intereses reñían con los de los gremios lecheros colombianos. Por último, se considerará el acercamiento de estos gremios con otros agentes e instituciones del Estado colombiano que participaron en este proceso.

#### **4.1 Los gremios más importantes en la estructura de representación de intereses**

Según lo descrito en el segundo capítulo, en Colombia encontramos una estructura institucional de representación de intereses caracterizada por la presencia de varios grupos de interés económicos que compiten por alcanzar ciertos beneficios provenientes de los distintos agentes e instituciones del Estado. No obstante, en una estructura como ésta, los grupos que cuentan con bastantes recursos económicos tienden a influir un poco más en las decisiones de las distintas autoridades públicas, dado que se traducen en dichos recursos: la capacidad de desarrollar estudios especializados; consolidar una organización profesional, que a su vez les permite establecer mejores relaciones públicas; y disponer de varias vías para comunicar ante la opinión pública, su posición ante

una situación que los afecte.

Aclarando lo anterior, se pueden identificar aquellos gremios que, hoy en día, cuentan con una buena fuente de recursos y, que a su vez, estuvieron involucrados en el proceso de negociaciones del Acuerdo Comercial entre Colombia y la Unión Europea, advirtiendo de antemano que en el proceso hubo varios gremios con menos recursos a su disposición, pero que también participaron en él.

En este orden de ideas, los gremios que contaban con los recursos económicos y organizacionales requeridos para influir en las decisiones de los responsables de la negociación, fueron por un lado: ANDI, FEDECAFÉ, FEDEPALMA, ASOCAÑA, ASOCOLFLORES, AUGURA, Y ANALDEX, que apoyaron irrestrictamente los términos planteados en el acuerdo por los miembros del equipo negociador y el Ministerio de Comercio, dado que sus intereses inmediatos requerían de su consiguiente aprobación. Por el otro, encontramos a los gremios del sector lácteo, encabezados por FEDEGAN, que se opusieron a las condiciones de la negociación para los productos lácteos, debido a los posibles daños que se originarían en esta cadena productiva a partir de la entrada en vigencia de este acuerdo. Finalmente, la SAC estuvo a favor de la rúbrica de este acuerdo, aunque manifestó desde un principio su desacuerdo con las condiciones en la que se estaba negociando todo lo concerniente a los productos lácteos.

En este orden de ideas, el apoyo de varios gremios influyentes al Acuerdo Comercial fortaleció la posición de los negociadores en desmedro de los intereses de la cadena láctea<sup>273</sup>.

Ahora bien, se recuerda que los recursos económicos y organizacionales no son los únicos elementos que prescriben la influencia de un gremio en un escenario como el señalado, teniendo en cuenta que los gremios mencionados disponen de

---

<sup>273</sup> Stevens *et al.* Parlamento Europeo. Dirección General de Políticas de la Unión Europea. *Unión Europea: Acuerdo Comercial con Colombia y Perú*. Bruselas, Marzo de 2012, p. 8

ellos. Por ello, es importante considerar la cercanía de estos grupos de interés con los responsables directos de la negociación, dado que este factor desequilibra la balanza de los grupos en cuestión.

#### **4.2 Cercanía de los gremios a los agentes del Estado encargados de efectuar la negociación**

Si bien la negociación del acuerdo comercial se realizó en nombre del país, es conveniente advertir que la entidad que se encargó de llevarla a cabo fue el Ministerio de Comercio, liderada por el equipo negociador. Su tarea, evidentemente, era garantizar la consecución del acuerdo, dado que las preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea estaban llegando a su fin. Por esta razón, varios sectores, representados en sus respectivas agremiaciones, buscaron influir en las decisiones de estos agentes, aunque tal acción dependía fuertemente de la cercanía de los gremios con los principales responsables del Estado colombiano en esta negociación.

Tanto la ANDI como FEDECAFE han contado históricamente con una mayor influencia en el Ministerio de Comercio, aunque su incidencia haya disminuido en las últimas décadas, producto de los cambios económicos que se generaron con la profundización de la globalización económica. Sin embargo, en este escenario aún persistía tal primacía. En palabras de un dirigente gremiales entrevistado<sup>274</sup> la ANDI gozó de un trato preferencial por parte del Ministerio de Comercio. En la misma dirección lo expresó un ex - negociador colombiano, quien aseguró que las reuniones entre el equipo negociador y los representantes de la producción generalmente eran presididas por tal agremiación; aunque vale señalar que él no fue parte de este proceso, sino del correspondiente a la consecución del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos<sup>275</sup>. Además, hubo bastantes rumores de que el Presidente de la ANDI, Luis Carlos Villegas, dirigiera tal Ministerio ante una eventual salida de Sergio Díaz – Granados, quien ocupó tal cargo durante

---

<sup>274</sup> Entrevista a Luis Fernando Salcedo, Gerente Técnico de FEDEGAN en 2011.

<sup>275</sup> Entrevista a Javier Garay. Ex negociador colombiano del TLC entre Colombia y los Estados Unidos

gran parte del mandato de Juan Manuel Santos<sup>276</sup>. De otra parte, el jefe negociador de este proceso, Santiago Pardo, posteriormente fue nombrado como Director para Asia de la Federación Nacional de Cafeteros.

Por el contrario, los gremios del sector lácteo, y especialmente FEDEGAN, no han contado con figuras prominentes que hayan provenido del Ministerio de Comercio, o que de sus filas hayan ocupado importantes cargos en tal ente ministerial. Sumado a lo anterior, los comunicados formales remitidos por FEDEGAN al equipo negociador y al Ministro Plata evidenciaban una relación tirante puesto que consideraba que los negociadores desconocían la gravedad para el sector con los términos en los que se estaba negociando el acuerdo. Tanto es así que solicitaron como negociador al asesor del Ministerio de Agricultura, Andrés Espinosa Fenwhart quién acompañó y asistió al equipo negociador en todo lo relacionado con la negociación agrícola del acuerdo<sup>277</sup>. Infortunadamente, para los gremios del sector lácteo esta petición no se materializó.

En suma, el factor que posibilitó la balanza favorable para los gremios que requerían de la consecución del acuerdo, era la cercanía de algunos de ellos al ente ministerial responsable de esta negociación. Por esta razón, los sectores de la producción azucarera, palmera, y bananera se beneficiaron de la influencia de cafeteros e industriales en el Ministerio de Comercio, centro de decisiones de la política comercial colombiana.

#### **4.3 Unidad de criterios de los gremios de la cadena láctea en las negociaciones del acuerdo**

Los gremios del sector lácteo, también, debían resolver sus diferencias en torno a los términos con los que se fijaría la negociación para los productos lácteos. Sin duda alguna, la unificación de criterios podría fortalecer su posición en el proceso

---

<sup>276</sup> Revista Dinero. "Luis Carlos Villegas deja la ANDI", 15 de Agosto de 2013

<sup>277</sup> Carta de José Félix Lafaurie a Santiago Pardo, 29 de abril de 2010

de negociaciones. De no ser así, posiblemente la defensa de sus respectivos intereses se tornaría más difícil, a raíz del peso de otros actores que presionaban por la consecución del acuerdo.

Por este motivo, los gremios de este sector productivo decidieron unir sus criterios en el Consejo Nacional Lácteo<sup>278</sup>, con el fin de concertar el conjunto de solicitudes de esta cadena productiva ante el Ministerio de Comercio y el equipo negociador; además de fortalecer su posición ante los posibles embates de un proceso que tendría muchas pujas de lado y lado.

Pese a la unidad de criterios establecida, los gremios del sector presentaban algunas diferencias en cuanto a la concepción del acuerdo comercial. De un lado, los gremios productores (FEDEGAN y ANALAC) y FEDECOOLECHE, gremio que representa las cooperativas aunque en verdad sea del resorte de COLANTA, consideraron que la liberación comercial con Europea afectaría directamente los ingresos de miles de familias que viven de la producción de leche, y por tal razón solicitaron a los responsables de la negociación no ceder ante las presiones de sus pares europeos. Incluso, si se produjeran resultados poco favorables al final de la negociación, FEDEGAN planteó, a los agentes de este proceso, excluir de la negociación a los productos lácteos, o rechazar de tajo todo el acuerdo en el caso de que no se atendieran sus demandas.

Por el otro, los gremios que representan a las industrias y procesadoras de leche (cámara de alimentos de la ANDI y ASOLECHE) no concebían que el acuerdo fuese totalmente perjudicial a sus intereses. En efecto, para estos gremios las oportunidades de obtener ganancias obedecen al ingreso de bastantes insumos provenientes del viejo continente que reducirían los costos de producción para las bebidas y fórmula lácteas; en especial, los lactosueros por ser la base de los productos anteriormente mencionados. Igualmente, no descartaban que en un

---

<sup>278</sup> Organismo asesor del Ministerio de Agricultura, en donde principalmente se fijan los precios de la leche.

futuro la industria láctea colombiana pueda exportar sus productos tranquilamente a los países miembros de la Unión Europea<sup>279</sup>.

Como dato curioso, la Cámara de Alimentos de la ANDI, en cabeza de su directora ejecutiva María Carolina Lorduy, debía atender dos frentes. El primero era seguir las directrices emanadas por la cúpula de la ANDI, la cual estaba a favor de la consecución del acuerdo<sup>280</sup>; el segundo, respaldar la unidad fijada por los gremios al interior del Consejo Nacional Lácteo. Finalmente, la Cámara de Alimentos de la ANDI respetó los criterios concertados por los gremios del sector a lo largo de la negociación, pero, tras los resultados de la negociación, adujo que el acuerdo comercial con Europa propiciaría el impulso requerido a un sector con un atraso significativo<sup>281</sup>.

Por su parte, la SAC estuvo a favor del acuerdo, pero manifestó su preocupación por los efectos a largo plazo para el sector lácteo. Aunque, a diferencia de FEDEGAN, no consideró que este acuerdo produjera una inundación de leche debido a los amplios plazos de desgravación arancelaria a los contingentes provenientes de Europa<sup>282</sup>. Para ello, lo más conveniente es reestructurar el sector lácteo antes de que el plazo de desgravación se cumpla<sup>283</sup>.

Como se puede apreciar, los intereses de los distintos eslabones de la cadena láctea no eran del todo convergentes. Ante este escenario, lo más conveniente era disipar esas diferencias en pro de una posición más sólida, tal como se manifestó en las solicitudes formales del Consejo Nacional Lácteo a los negociadores y al Ministerio de Comercio. Sin embargo, en consideración de FEDEGAN, esta unidad se resquebrajó antes de la última ronda de negociaciones debido a:

“... la decisión de Asoleche, el gremio de los industriales, de traicionar

---

<sup>279</sup> Foro Lácteo, Participación Lorduy.

<sup>280</sup> Loc. Cit Introducción, p. 6

<sup>281</sup> Foro Lácteo, Participación Lorduy.

<sup>282</sup> “Nos quebrara el TLC con Europa” en

<http://radareconomicointernacional.blogspot.com/2010/05/nos-quebrara-el-tlc-con-europa.html>

<sup>283</sup> Entrevista Rafael Mejía, dirigente de la SAC.

los principios de unidad de la cadena láctea en las negociaciones del TLC con la Unión Europea, al adoptar una posición independiente a lo pactado, lo cual se hizo explícito en una reunión pública con el equipo negociador del Gobierno... Esta actitud de Asoleche también rompe los consensos que se alcanzaron en la Comisión de Mercados Externos del Consejo Nacional Lácteo, donde tienen asiento representantes de los productores y los procesadores industriales<sup>284</sup>.”

Según Lafaurie, esto permitió que los negociadores colombianos tuviesen un margen mayor de maniobra para atender otros puntos del acuerdo, perjudicando así los intereses globales del sector<sup>285</sup>.

Desde ese entonces y, en particular, después del cierre de las negociaciones las acusaciones entre los gremios se dispararon. De un lado, FEDECOOLECHE y ASOLECHE responsabilizaron a FEDEGAN por ser el gremio que debía defender los intereses del sector, dado que estaba presente en el cuarto de al lado y, por ello, podía establecer una comunicación permanente, tanto con el equipo negociador como con el Ministro Plata. Por su parte FEDEGAN arremetió en continuas ocasiones contra ASOLECHE por su traición a los pactos establecidos previamente, y consideró que la SAC no fue lo suficientemente solidario con los ganaderos ante la firma del acuerdo<sup>286</sup>.

Claro está que estas diferencias fueron aún más manifiestas durante los foros convocados por los ponentes del Proyecto de Ley 133 de 2012<sup>287</sup>. Por ejemplo, Jorge Andrés Martínez, director ejecutivo de ASOLECHE expresó en un foro realizado en Bogotá el 15 de Abril de 2012 lo siguiente:

“...manifestó que el TLC con la Unión Europea podría representar una

---

<sup>284</sup> FEDEGAN. Boletín de Prensa. “Fedegán denuncia nuevo zarpazo de industriales a productores de leche en TLC con la Unión Europea.” 26 de febrero de 2010

<sup>285</sup> *Ibíd.*

<sup>286</sup> <http://radareconomicointernacional.blogspot.com/2010/05/nos-quebrara-el-tlc-con-europa.html>

<sup>287</sup> el objetivo de este proyecto de ley era aprobar el acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea para que éste tuviese la figura de tratado. Es decir, al aprobarse en el Congreso, no se podría hacer cambios a lo estipulado en él por parte del ejecutivo.

gran oportunidad para el sector lácteo y que el mismo debería aprovechar al máximo los programas de transformación productiva apoyados por el Gobierno para mejorar la competitividad del sector, y las estrategias planteadas por el Conpes Lechero del año 2010, así como el apoyo económico brindado por la Unión Europea...<sup>288</sup>”

Por su parte, José Félix Lafaurie en el Foro Lácteo del 20 de noviembre de 2012, realizado en las instalaciones del Congreso de la República, expresó su preocupación por las condiciones actuales del sector lácteo y las posibles salidas a un problema que se ahondaría con la entrada en vigencia del acuerdo:

“...yo quisiera proponer dos cosas, señor Viceministro de Agricultura: primero, me parece que hay que reabrir la discusión con la Unión Europea, reabrirla, porque aquí nos pusieron conejo y aquí hay un problema social que todavía no hay soluciones para eso.(sic) Y la segunda, aprovechemos los meses de enero, febrero y marzo a ver si somos capaces de generar no solamente unos documentos técnicos, sino una agenda muy pero muy exigente de compromisos de los sectores involucrados, no solamente del sector privado sino del sector público, porque aquí me parece que el sector público y el sector privado para que no crean que palo para un lado y no palo para lo otro(sic), aquí nadie ha hecho la tarea o muy poco se ha hecho la tarea y si aquí no quieren que haya un problema social de unas dimensiones aún no identificadas no hacer el trabajo me parece una inmensa responsabilidad con el País y con más de 300.000 muy pequeños ganaderos (sic) ...<sup>289</sup>”

En resumen, la unidad de los gremios del sector lácteo tenía como finalidad fortalecer su posición en el proceso de negociaciones. Sin embargo, ésta era

---

<sup>288</sup> Informe primer ponencia de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 133 de 2012, 23 de Abril de 2013.

<sup>289</sup> Foro Lácteo, p. 42

endeble por los distintos intereses de los gremios productores e industriales, los cuales fueron ocultos por el pacto; y por las rencillas existentes entre los dirigentes gremiales, evidenciadas especialmente en las últimas instancias de la negociación.

#### **4.4 Las presiones de la Unión Europea en la negociación**

En el aparte concerniente al desarrollo de las negociaciones en la mesa de acceso a bienes agrícolas se demostró que el equipo europeo ató al desarrollo de las negociaciones el ingreso de un vasto contingente de productos lácteos y jamones al mercado colombiano, a cambio de la entrada de productos colombianos de alto consumo como el café, las flores, el banano, y el azúcar<sup>290</sup>. Pero no todo paraba ahí, los europeos requerían de una continua desgravación arancelaria y de la supresión del Sistema Andino de Franjas de Precios, mecanismo que eleva automáticamente el arancel de los productos cuando bajan los precios internacionales y viceversa.

Vale acotar que era vital para la Unión Europea lograr un acuerdo que favoreciera los intereses de su cadena láctea debido a los problemas que se han originado por la sobreproducción, y la reducción de las ganancias netas de sus productores, producto de la crisis económica que vive ese continente. Además, está establecido que las ayudas internas de la PAC se reducirán paulatinamente, incluyendo la desaparición de las cuotas lácteas para el 2015<sup>291</sup>. Por esta razón, la firma de este acuerdo significaría un desahogo para un sector del agro europeo que no está en

---

<sup>290</sup> Cabe señalar que la mayoría de los productos negociados en este acuerdo son característicos de las condiciones ambientales y geográficas de cada lugar. Colombia, naturalmente, al estar ubicado en la zona intertropical produce frutos que sólo se pueden dar en esta latitud. Lo mismo pasa con los productos originados en el Viejo Continente. No obstante, algunos productos que provienen de las zonas colombianas que superan los dos mil metros de altura suelen darse en Europa. Los tomates, los cereales, zanahorias, y frutas como las manzanas y las fresas son algunos de ellos. De igual manera se da en el caso de aquellos que son de origen animal, como los huevos y la leche.

<sup>291</sup><http://www.hispanidad.com/Confidencial/la-leche-el-azcar-y-el-vino-los-sectores-ms-perjudicados-por-la-pac-20130627-157388.html>

las mejores condiciones, pese a ser uno de los principales productores y exportadores del mundo<sup>292</sup>.

Ahora bien, ante estos condicionamientos de la negociación, es evidente que el sector lácteo colombiano saldría bastante resentido. A pesar de las reformas de la PAC, todavía los productores europeos cuentan con subvenciones que superan con creces las ayudas ofrecidas por el Estado colombiano. De hecho, para 2009 las ayudas internas de la Unión Europea al sector lácteo sumaban 410 millones de euros, considerablemente menos que las ofrecidas en 2003, las cuales ascendieron a 16.463 millones de euros<sup>293</sup>. Sin embargo, si comparamos las ayudas otorgadas por la Unión Europea y Colombia a sus respectivos sectores lácteos, encontramos que las primeras superan a las colombianas en un 73% por tonelada producida. Es decir, “en términos absolutos o monetarios, las ayudas de la UE son 34.7 veces superiores a las de Colombia.<sup>294</sup>”

Sin duda alguna, las presiones surtieron efecto, puesto que los negociadores colombianos cedieron más de lo indicado en el Consejo Superior de Comercio Exterior celebrado el 8 de febrero de 2010. Sin embargo, los gremios del sector lácteo cifraron sus esperanzas en las acciones emprendidas por el Presidente Uribe para revertir, al menos parcialmente, los términos con los que se cifró el acuerdo.

#### **4.5 LA INFLUENCIA DE LOS GREMIOS DEL SECTOR LÁCTEO CON EL PRESIDENTE URIBE**

Anteriormente se señaló que los gremios del sector lácteo manifestaron su disgusto con los resultados de la negociación en lo que atañe a su cadena productiva. Adujeron, particularmente, que los negociadores y el Ministro Plata entregaron el sector lácteo a merced de las ventajas comerciales que ofrecían otros productos en las futuras relaciones comerciales con Europa. En respuesta a

---

<sup>292</sup>*Loc. Cit.*, p. 98.

<sup>293</sup>Ariza *et al.* Op.Clt.

<sup>294</sup>*Ibíd.*

esta situación, los gremios lecheros solicitaron al Presidente Uribe una acción oportuna para frenar o incluso revertir los términos con los que se concretó el acuerdo para este tipo de productos. Ante tal requerimiento, el primer dignatario convocó a los respectivos dirigentes gremiales, a unas reuniones de carácter extraordinario, para buscar algunos paliativos que satisficieran en algún grado sus demandas.

Como producto de las anteriores reuniones se acordó la elaboración de una política pública para el sector y el acercamiento del Presidente Uribe al Comisionado de la Unión Europea, Manuel Barroso, con el objetivo de revertir los términos del acuerdo, en especial lo concerniente al desmonte de la franja andina de precios. En la práctica era imposible revertir este punto del acuerdo, dado que la Unión Europea no iba a reversar una decisión que era de su profundo interés. Sin embargo, se otorgaron dos años más de salvaguardia para los productos lácteos, además de ofrecer su ayuda por medio de programas de cooperación en lo referente a la restructuración del sector lácteo colombiano.

Como se puede apreciar, la mediación del Presidente Uribe no produjo los resultados esperados por los gremios. No obstante, los gremios productores expresaron su agradecimiento frente a las gestiones realizadas por el ex mandatario. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede aseverar que los gremios del sector lácteo, y sobre todo FEDEGAN, contaban con cierta cercanía para influir ante el poder ejecutivo de turno; aunque vale indicar que tal mediación no fue la única muestra de tal proximidad.

En repetidas ocasiones el actual presidente de FEDEGAN, José Félix Lafaurie, ha defendido la gestión de Álvaro Uribe, resaltando los avances en materia de seguridad para los ganaderos del país<sup>295</sup>. Incluso, este dirigente gremial no responsabilizó a Uribe por los resultados finales de la negociación, y mucho

---

<sup>295</sup> Cfr. Intervención de José Félix Lafaurie. Acto de Instalación del XXIX Congreso Nacional de Ganaderos. Cartagena, noviembre de 2004. FEDEGAN. Boletín de Prensa. "Fedegán y gremios lecheros entregan al Congreso de la República un análisis sobre la negociación láctea del TLC con la Unión Europea.", 21 de Mayo de 2010.

menos por su persistencia en la consecución del acuerdo<sup>296</sup>. También es de notar que el anterior presidente de tal agremiación, Jorge Visbal Martelo, se postuló al Senado de la República con las banderas del uribismo, obteniendo posteriormente una curul en esta entidad corporativa.

Por su parte, el Presidente Uribe es reconocido como un connotado ganadero de los departamentos de Córdoba y Antioquia, condición que refuerza su vínculo con los representantes formales de los sectores cárnico y lácteo. Además, el Presidente Uribe ha resaltado la labor de este gremio en lo concerniente al avance y fortalecimiento de estos sectores durante la última década<sup>297</sup>.

En resumen, los pocos resultados favorables para los gremios del sector lácteo en la negociación, particularmente los de los productores, obedecieron a la cercanía con el más importante centro de decisión en el sistema político colombiano: el Presidente de la República. Infortunadamente para estos gremios no existe la garantía de que las determinaciones establecidas por el ejecutivo de turno se cumplan con el siguiente gobierno. De hecho, cada mandatario actúa bajo sus propias consideraciones en lo concerniente a las diferentes políticas de Estado.

Por último, de todos los factores mencionados se resalta la cercanía de los gremios con los agentes involucrados en las decisiones de política. Su explicación reside en la débil institucionalidad colombiana que se refleja en la construcción de vínculos personales entre los agentes decisores del Estado con los dirigentes gremiales. Es por ello que el presidente Uribe favoreció parcialmente los intereses del sector lácteo por su amistad con el presidente de FEDEGAN, José Félix Lafaurie, y el Jefe Negociador Pardo, con la colaboración del Ministro Plata, protegió los intereses de los cafeteros, sobre todo en lo concerniente a la continuación de las contribuciones cafeteras, debido a su cercanía con la

---

<sup>296</sup>Al respecto, el Director Ejecutivo de ANALAC, Jorge Alberto Uribe, en la entrevista realizada el 10 de Agosto de 2011, aseveró que la presidencia de Álvaro Uribe fue beneficioso para el sector lácteo del país, dadas las extorsiones y amenazas que sufrían en el país.

<sup>297</sup>Contexto Ganadero. "Ex presidente Álvaro Uribe hace presencia en Foro Lácteo de Fedegán." 19 de Febrero de 2013. Presidencia de la República. "Palabras del Presidente Uribe en Congreso de Ganaderos."

Federación Nacional de Cafeteros, como se pudo evidenciar posteriormente con su nombramiento en la Dirección para Asia de dicha organización.

Lo anterior difiere parcialmente del supuesto básico del modelo de lugares múltiples y cambio de recursos, el cual se refiere a la movilidad de recursos de los grupos interés a las instituciones que pueden alterar el rumbo de una política. Como se puede entrever, los recursos se movilizan a los agentes del Estado con los que se han construido fuertes vínculos más que a las propias instituciones.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los gremios son, junto a los partidos políticos y los sindicatos, una de las tradicionales formas de representación que se encuentran en las democracias liberales. Su papel es articular y transmitir las demandas de sus respectivos sectores económicos ante el Estado para que éste responda efectivamente por medio de sus organismos e instituciones.

Sin embargo, los gremios han sido considerados como poco influyentes en las decisiones de corte económico en Colombia desde la reforma administrativa de Carlos Lleras Restrepo a finales de los sesenta, y aún más con la apertura económica de Cesar Gaviria a inicios de los noventa. De hecho, la relevancia de estos grupos de interés no es comparable a la que tuvieron entre los cuarenta y finales de los sesenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones propició el desarrollo de varios sectores de la producción nacional y el Congreso de la República tenía en parte la responsabilidad en las decisiones de orden económico.

La raíz de la pérdida de influencia de los gremios en general estriba en las dinámicas propias de la globalización en los ámbitos económico y político. Por un lado, la competencia extranjera, producto de la creciente liberación e interdependencia comercial, ha perjudicado a algunos sectores productivos del país, no sólo por la calidad de los bienes foráneos sino, en algunos casos como los agrícolas y pecuarios, por los subsidios y ayudas recibidas en sus respectivos países de origen. Como consecuencia de ello, los gremios que representan a los sectores más damnificados por las dinámicas globales de los mercados disminuyen una buena parte de sus ingresos a causa de un menor porcentaje de las contribuciones voluntarias u obligatorias de los productores. Por otra parte, los agente decisores de las políticas de corte económico reciben un mayor número de presiones provenientes de las organizaciones internacionales, las multinacionales, y los mismos Estados y bloques económicos con los que se negocian los tratados

de libre comercio, por lo que sus posiciones y decisiones están condicionadas a estos agentes externos.

Igualmente, las asociaciones gremiales, al igual que los partidos políticos y los sindicatos, han disminuido su capacidad de representar a sus respectivos sectores. Al no articular efectivamente las demandas, sobre todo las de los segmentos de la población con menos recursos, con las instituciones y los agentes encargados de elaborar las políticas del Estado, se ha manifestado un creciente resquemor por el papel cumplido de estos grupos de interés. En consecuencia, ha habido una paulatina legitimación de otras expresiones de participación como los movimientos sociales, los cuales se caracterizan por su horizontalidad, informalidad, y a la vez apuestan por una democracia más directa. Un claro ejemplo de estas expresiones es el conjunto de movilizaciones en Colombia dirigidas por las dignidades campesinas a lo largo de 2013 en las que se reflejó el profundo descontento con las políticas agrarias del Estado y la aversión a los tratados de libre comercio, pero al mismo tiempo gozó de la simpatía de una gran parte de la población rural del país.

Sin embargo, como resultado de la presente investigación, se puede argüir que los gremios en la actualidad pueden influir en las decisiones de los agentes encargados o responsables de una política si previamente han construido fuertes vínculos con estos mismos.

En este sentido, la influencia de los gremios del sector lácteo en el marco de las negociaciones del acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea se vio afectada por sus débiles vínculos con los negociadores colombianos y el Ministro de Comercio de ese entonces, Luis Guillermo Plata, quienes eran los responsables de llevar a cabo la negociación. Los duros reclamos de estos gremios a los funcionarios mencionados por la decisión acordada entre las partes de desmontar la franja de precios y permitir el futuro ingreso de un cuantioso contingente de productos y derivados lácteos provenientes del viejo continente es

la principal muestra de la poca incidencia de estos representantes formales del sector lácteo en el escenario visto.

Por el contrario, los vínculos construidos entre la Federación Nacional de Cafeteros y la ANDI con los agentes responsables de la negociación ayudaron a que el acuerdo se concretara. En primer lugar, la Federación Nacional de Cafeteros logró establecer unos vínculos bastante fuertes con el Jefe Negociador, Santiago Pardo, que se evidenciaron posteriormente con el nombramiento de éste como Director para Asia de tal agremiación. Por su parte, el Presidente de la Asociación Nacional de Industriales, Luis Carlos Villegas, ha sido muy cercano a este ente ministerial durante las dos últimas décadas gracias a su presencia continua en las negociaciones que han conducido a la consecución de varios tratados de libre comercio y en los procesos de integración comercial regional. Motivo suficiente para ser postulado a ocupar el cargo de Ministro de Comercio en la etapa final del gobierno de Juan Manuel Santos. Como consecuencia de lo anterior, los sectores que estaban a favor de la firma del acuerdo comercial se vieron favorecidos por la cercanía de estos gremios y, por qué no decirlo, de los dirigentes gremiales con los responsables directos del proceso de negociaciones.

Aunque los gremios del sector lácteo no incidieron suficientemente en las posiciones de los responsables de la negociación del Estado colombiano, lograron captar la atención del Presidente Álvaro Uribe Vélez para que abogara por unos mejores resultados tras el cierre de la negociación. A pesar de no revertir los términos pactados para estos productos, anhelo de los gremios del sector, el Presidente Álvaro Uribe, quien cuenta con un pasado ganadero y ha sostenido una notoria cercanía con la actual dirigencia de FEDEGAN, menguó el impacto de los mismos por medio de la creación de una política sectorial que impulsaría la competitividad de la cadena láctea, y por el convencimiento a la cúpula de la Comisión Europea de que el sector lácteo colombiano requiere de unos apoyos para fortalecerlo. En este sentido se acordó un giro de 300 millones de euros en un un período de siete años por parte de la Unión Europea, y el establecimiento de

una salvaguardia de volumen para proteger el sector durante un periodo posterior al de la liberalización arancelaria; es decir, por 17 años. Además, al momento de la rúbrica del acuerdo, Uribe logró la introducción de una cláusula conjunta en la que se permitiría realizar ajustes al sector lácteo si éste presentase problemas en cualquier momento posterior al tercer año de la aplicación del acuerdo.

En este sentido, para comprender la influencia de los gremios en el país se recoge la propuesta planteada por Adam Sheingate, Frank Baumgartner y Brian Jones, quienes introdujeron los términos: estructura institucional de representación de intereses, lugares de acceso y movilización de recursos, que en términos generales significa el número de grupos de interés económico que buscan incidir, por medio de varias herramientas (documentos técnicos, reuniones y solicitudes formales e informales, declaraciones a los medios de comunicación, entre otras) en una o más instituciones donde se elaboran y deciden las políticas de un Estado. Sin embargo, es preciso señalar que en el caso colombiano se evidencia una fragmentación institucional del Estado colombiano que permite a los gremios aprovechar sus vínculos construidos con los agentes decisores del Estado para ser favorecidos en las distintas políticas del mismo.

En este orden de ideas, el factor asociado con los vínculos construidos de los gremios con los agentes responsables de la negociación es el que más peso tuvo en la negociación del acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea. Sin embargo, hubo otros factores que también limitaron la influencia de los gremios del sector lácteo en el marco de las negociaciones y obviamente en los resultados finales de este proceso.

Se encontró, en primer lugar, que la estructura institucional de representación de intereses del país presenta un corte pluralista; es decir, existen varios gremios que compiten por obtener resultados favorables en la decisión final de un agente o una institución responsable de una política. No obstante, tal como lo había enunciado Charles Lindblom, máximo exponente del neopluralismo, en esta competencia los

grupos que disponen de más recursos organizacionales y económicas tienden a conseguir más protagonismo ante los agentes y centros de decisión. Esto se tradujo en una mayor visibilidad de los gremios más emblemáticos de cada sector en el proceso de negociaciones, como lo lograron la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Colombiana de Productores de Caña (ASOCAÑA), la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES) y la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN). Para desgracia de los gremios del sector lácteo, la mayoría de los gremios que representan a los otros ramos de la producción estaban a favor de la consecución del acuerdo debido a los beneficios comerciales que les representaría por el ingreso de sus productos con bajos o nulos aranceles al mercado europeo. Por tal motivo, los negociadores colombianos afianzaron su intención de concretar el acuerdo dado que la economía nacional se afectaría por el fin de las preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea, a vencerse a finales de 2013.

Otro factor mencionado fue el concerniente al debilitamiento de la unidad de criterios de los gremios del sector lácteo en las etapas finales de la negociación. Las diferencias tanto personales como de intereses específicos de los dirigentes del sector derivaron en un menor apoyo de los negociadores colombianos, dado que los gremios representantes de la industria láctea aprobaban soterradamente algunos de los términos del Acuerdo para los productos lácteos, especialmente aquellos relacionados con la importación de insumos para la fabricación de bebidas y fórmulas lácteas.

Asimismo, es importante reconocer que la Unión Europea tenía un interés pronunciado por el ingreso de sus productos y derivados lácteos al mercado colombiano. Por ello, los negociadores europeos buscaron atar la negociación al ingreso de tales productos a cambio de permitir el ingreso de azúcar, café, banano, aceite de palma y manufacturas. La razón de tal interés europeo radicaba en la disminución de los recursos girados por la Política Agraria Común a el sector

lácteo del viejo continente. Por tal motivo, la estrategia para mejorar o mantener las ganancias de sus productores es mediante la consolidación de tratados o acuerdos comerciales con países o bloques regionales

En suma, la cercanía con los centros de elaboración de políticas y, particularmente, con sus respectivos agentes decisorios, sumados a los recursos organizacionales y económicos, facilitan la protección de sus intereses o la obtención de sus demandas en un contexto marcado por las presiones de otros grupos de interés en el país (gremios, partidos políticos, sindicatos, grupos empresariales), y aquellos provenientes de agentes externos a los existentes en un Estado – Nación (bloques económicos, organizaciones no gubernamentales, instituciones comerciales, grupos de interés extranjeros).

Ahora bien, si unos grupos de interés económico no cuentan con los suficientes recursos organizacionales y económicos, lo mejor que podrían hacer sería unirse con aquellos que confluyen en los intereses de mayor calibre, y que a su vez tengan más recursos. De no ser así, la fragmentación que produce la competencia por influir ante los agentes decisorios y centros de elaboración de políticas podría producir dos situaciones: una mínima o nula influencia de los gremios en las decisiones tomadas por los agentes del Estado, y unos posibles resultados que afecten notablemente su sector representado.

También es importante conocer hasta qué punto unos gremios que no cuentan con la suficiente cercanía con los centro de decisiones y de elaboración de políticas pueden construir fuertes nexos que les permitan mejorar su posición en un escenario como el visto. Pero si no pueden efectuar esta estrategia, dado que establecer estos nexos toma tiempo, los gremios deben evaluar si hay otro agente decisorio que cambie los términos de una política, o que al menos revierta algunos de los puntos acordados previamente en la negociación.

En este orden de ideas, como conclusión de esta investigación, puede afirmarse que los gremios del sector lácteo pudieron incidir más en las decisiones y posiciones de los agentes encargados esta negociación comercial si hubieran logrado sostener la unidad de criterios. Pero, por encima de todo, si hubieran construido unos vínculos fuertes con los agentes decisorios del Ministerio de Comercio o con este mismo ente ministerial. Infortunadamente, el único gremio del sector que cuenta con los recursos para contratar a una figura de este calibre es FEDEGAN, dado que los demás no cuentan con los suficientes recursos financieros y organizacionales. Por fortuna para estos gremios, sobre todo los productores, el Presidente Uribe tenía unos nexos fuertes con los ganaderos del país. Posiblemente con otro presidente más cercano a otros intereses, los resultados hubieran sido diferentes. Esto indica que las relaciones personales de los dirigentes gremiales con los altos funcionarios del Estado, e incluso con los mismos presidentes, pueden determinar unos mejores resultados en las decisiones finales de una política que las establecidas por las instituciones del Estado, reflejando así un débil marco institucional de construcción de políticas en el país.

Por último, este trabajo no puede dar una respuesta definitiva a la influencia de los gremios en las negociaciones comerciales. Para ello es conveniente analizar e identificar los términos en las que se ha desarrollado cada proceso que ha conducido a la consecución de un acuerdo o de tratado comercial. Sin embargo, se espera que el aporte dado en esta investigación no sólo contribuya a los estudios de gremios en el país, sino que sirva para comprender la influencia de los mismos en un escenario marcado por la globalización económica.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Baumgartner, Frank; Jones, Brian. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago. University of Chicago Press, 1993.

Bejarano, Jesús Antonio. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano*. Bogotá. SAC – CEREC, 1985.

Dahl, Robert. *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires. Grupo Editorial Latinoamericano, 1989

\_\_\_\_\_ *Un prefacio a la democracia económica*. Buenos Aires. Grupo Editorial Latinoamericano, 1990.

\_\_\_\_\_ *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México. D.F. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Alianza Editorial, 1991.

\_\_\_\_\_ *La Democracia y sus críticos*. Madrid. Ed. Paidós Ibérica, 1992.

\_\_\_\_\_ *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010.

Dix, Robert. *Colombia: the political dimensions of change*. New Haven. Yale University Press, 1967.

Echavarría, Juan José. *Crisis e Industrialización: las lecciones de los treinta*. Bogotá. Tercer Mundo Editores, 1999.

Echeverry Correa, Fabio. *La industria. De los tiempos del proteccionismo a los de la apertura*. Bogotá. Intermedio Editores, 1991

Echeverry Uruburu, Alvaro. *Elites y Proceso Político en Colombia, 1950 - 1978*. Bogotá. Ed. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. 1986.

FEDEGAN - FEP. *Desde el cuarto de al lado. La ganadería en los Tratados de Libre Comercio*. Bogotá, 2012.

Finer, Samuel. *El imperio anónimo*. Madrid. Ed. Tecnos., Madrid, 1996

Gilpin, Robert. *El Reto del Capitalismo Global. La Economía Mundial en el Siglo XXI*. México, D.F. Editorial Océano, 2003.

Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogota. Tercer Mundo Editores; Ediciones Uniandes – CEI, 1993.

Held, David; Goldblatt, David; McGrew Anthony y Perraton, Jonathan. *Transformaciones Globales: Política, Economía y Cultura*. México, D.F. Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. *Models of Democracy*. Cambridge. Polity, 2006

Lindblom, Charles. *Politics and markets: the world's political – economic systems*. New York. Basic Books, 1977

\_\_\_\_\_  
Keck. Margaret.; Sikkink, Kathrin. *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México, D.F. Siglo XXI Editores, 2000.

Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva, bienes públicos y la teoría de grupos*. México, D.F. Ed. Limusa – Grupo Noriega, 1992

Losada Lora, Rodrigo. *Los gremios empresariales en Colombia: en los inicios del siglo XXI*. Bogotá. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

- Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Buenos Aires. Ed. Eudeba, 1962
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia, 1875 – 1994*. Bogotá, Editorial Norma, 2003.
- Poveda Ramos, Gabriel. *ANDI y la industria en Colombia, 1944 – 1984, 40 años*. Medellín. ANDI, 1984
- Rettberg, Angelika. *Cacaos y tigres de papel: El papel de los empresarios y los empresarios colombianos*. Bogotá. Ediciones Uniandes, CESO, 2003
- Rifkin, Jeremy. *El fin del trabajo. El declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*. Paidós, Madrid, 1996.
- Rubio Núñez, Rafael. *Los grupos de presión*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 2004
- Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá. Ed. Tercer Mundo, 1992.
- Suárez, Aurelio. *Colombia una pieza más en la conquista de un “nuevo mundo lácteo”*. Bogotá. Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio – RECALCA, 2010.
- Sheingate, Adam. *The Rise of the Agricultural Welfare State: institutions and interest group power in the United States, France, and Japan*. Princeton. Princeton University Press, 2003
- Truman, David. *The Governmental process: political interests and public opinion*. Berkeley. University of Berkeley, 1993.
- Urrutia, Miguel. *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá. Fondo Cultural Cafetero, 1983.

Wilson, Graham. K. *Business and Politics*. New York. Chatham House Publishers, 2003.

### **Artículos de revistas académicas y capítulos de libros**

Dahl, Robert. " Poder". En David Sills (comp.) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid. Ed. Aguilar. 1974

De la Reza, Germán. " Reglas de origen y desviación de comercio: la rama textil – vestuario del TLCAN". En *Problemas del Desarrollo*. Vol 33, No 128. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F. Enero- Marzo 2002, pp. 95 – 112.

Flores Paredes, Joaquín. "Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha." En *Revista de Economía Mundial*. No. 15, 2006, pp. 155 – 177.

Garay, Javier. "Los empresarios en la Comisión de Vecindad con Ecuador: participación coyuntural subordinada a la política." En Ardila, Martha, compiladora. *Actores No Estatales Y Política Exterior Colombiana: Casos De Los Sectores Académicos Y Empresariales*. Bogotá. Ed. Universidad Externado, 2009, pp. 61 – 114

Garay, Javier. "Gremios: ¿Intereses comerciales, interés general? El caso del TLC con los Estados Unidos. En *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*. Bogotá. Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Vol. 1, 2007, pp. 134 – 137.

Giacalone, Rita. "Asociaciones empresariales, integración y Estado. Colombia y Venezuela. " en *Nueva Sociedad*, No. 151, Septiembre – Octubre de 1997, pp. 155 – 167.

Hartlyn, Jonathan. "Producer Associations, the Political Regime, and the Policy Process in Contemporary Colombia." En *Latin American Research Review*. Vol. 20, No. 3, 1985, pp. 111 – 138

Holyoke, Thomas. "Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying across Multiple Venues". En *Political Research Quarterly*, Vol. 56, No. 3, Sep., 2003, pp. 325-326

Ikenberry, John. "Globalización y orden político: los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias", en *Colombia Internacional*, No. 52, 2001,

Jordana, Jacint. "La acción colectiva y las asociaciones de interés" En Caminal Badía, Miguel. *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Ed. Tecnos, 1996, pp. 288 – 313.

Kline, Harvey. "Interest groups in the Colombian congress. Group behaviour in a centralized system, patrimonial political system." En *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*. Vol. 16, No. 3, 1974., pp. 274 – 300

Knocke, David. "Associations and Interest Groups" en *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, 1986, pp. 1 – 21

Medina Iborra, Iván. "¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)" Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universidad Autònoma de Barcelona. Working Paper. No. 279, 2009

Mokken, Robert Jan; y Stokkman, Frank. "Power and influence as political phenomena." En Brian Berry (comp.) *Power and Political Theory: Some European Perspectives*, London. Wiley, 1976, pp. 33 - 54

Pastrana, Eduardo. "Extinción o Reinención de los Estados Nacionales frente a los desafíos globales". En *Desafíos*, No. 12, 2005,

Reina, Mauricio; Oviedo, Sandra. "Colombia y el TLC con la Unión Europea." FESCOL, Policypaper No. 4 Julio de 2011.

Rettberg, Angelika. "Empresarios y política: un estudio de caso del Gobierno Samper (1994 – 1998)" En *Revista de Estudios Sociales*. Universidad de los Andes. No. 12, Junio de 2002, pp. 52 – 65

Sanchez David; Rubén, Roethlisberger, Dora. "Formas de organización, representación y participación política de los gremios", en Patricia Vásquez de Urrutia, compiladora. *La democracia en blanco y negro*. Bogotá. Ediciones Uniandes y CEREC, pp. 81 – 105.

Schmitter, Philippe. "¿Continúa el siglo del corporativismo?". En Lanzaro, Jorge (comp.). *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1998, pp. 69 – 119

\_\_\_\_\_ "La intermediación corporativista se enfrenta con la Economía Globalizada ¿Tenemos un ganador o un perdedor pronosticado?" En Lanzaro, Jorge. *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1998, pp. 227 - 238

\_\_\_\_\_ "The changing politics of organized interests," En *West European Politics*, Vol. 31, No. 1 -2, Enero – Marzo de 2008, pp. 195 – 210

Sheingate, Adam. Agricultural Retrenchment Revisited: Issue Definition and Venue Change in the United States and European Union. En *Governance An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 3, 2000, pp. 335 - 364

Varela, Parache, Félix; Varela Parache, Manuel. “Las Instituciones Internacionales ante la globalización”. En *Información Comercial Española*. No. 799. Abril – Mayo, 2002

## **Monografías**

Ariza, David, Camacho, Mónica y Correa, Nathaly. *El impacto del TLC con la Unión Europea en el sector lácteo colombiano*. Monografía de pregrado en Administración de Negocios Internacionales. Escuela de Administración, Universidad del Rosario, 2012

Bagley, Bruce. *Political power, public policy and the State in Colombia: case studies of agrarian and urban reforms during the National Front, 1958 – 1974*. PhD. Dissertation. Los Angeles. University of California, 1979

Flórez San Juan, Sergio Andrés. *La influencia de los gremios agropecuarios en el resultado de la negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos*. Monografía de pregrado. Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, 2007

Juárez Anaya, Carlos. *Economía política y apertura económica: desarrollo económico y comercio exterior en Colombia*. Monografía. Facultad de Administración, Universidad de los Andes, 1993

Moreno, Andrés. *The effects of organizational structure on the effectiveness of interest groups: the case of Colombia*. PhD. Dissertation. Rice University, 1976

## INFORMES Y ESTUDIOS TÉCNICOS

Cámara de Representantes. Informe de la primera ponencia de la al Proyecto de Ley 133 de 2012, 23 de Abril de 2013.

Consejo Nacional Lácteo. *Lácteos Generalidades de la cadena productiva*. Bogotá, 2003.

Espinosa, Oscar Andrés; Vaca, Paola Andrea. “Impactos y consecuencias en el sector azucarero a partir del tlc con la Unión europea”. Ponencia XXVIII Congreso Nacional de Estudiantes de Economía. Bogotá, Octubre de 2012

FEDEGAN, Fondo de Estabilización para la promoción de las exportaciones de carne, leche y sus derivados. *Estudio sobre el Acuerdo Comercial Colombia – Unión Europea, Sector Lácteos*. Bogotá, Marzo de 2009

FEDEGAN. La Ganadería Colombiana y las Cadenas Láctea y Cárnica. Cifras de Referencia Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana PEGA 2019, Septiembre 2012

High Level Group. Report of the High Level Group on Milk. Bruselas, Junio 15 de 2010

PROEXPORT. *Sector Lácteo en Colombia*. Bogotá, enero de 2011,

Stevens, Cristopher; Kean, Jodyean; Bartels, Lorand; Woolcock, Stephen. Parlamento Europeo. Dirección General de Políticas de la Unión Europea. *Unión Europea: Acuerdo Comercial con Colombia y Perú*. Bruselas, Marzo de 2012.

## **PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS OFICIALES**

Comisión Segunda del Senado de la República. Foro Lácteo. 20 de Noviembre de 2012.

Consejo Nacional Lácteo. *Acuerdo de Competitividad de la Cadena Láctea Colombiana*. Bogotá, 2010

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Bogotá, 2011

Departamento de Planeación Nacional. Documento Conpes 3675. *Política Nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano*. Bogotá, 19 de Julio de 2010.

Comisión Europea. Dirección General de Agricultura. *Reforma de la PAC: leche y productos lácteos*. Comisión Europea. Bruselas, Noviembre de 1999.

Comisión Europea. *Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union*. Bruselas, 13 de Abril 2011

Presidencia de la República. “Declaración del Presidente Uribe sobre las medidas para el sector lácteo, de cara al TLC con la UE.”, 13 de mayo de 2010

Presidencia de la República. “Palabras del Presidente Uribe en el XXXI Congreso de Ganaderos.” 27 de noviembre de 2008

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *El Agro Colombiano frente al TLC con los Estados Unidos*. Bogotá, 2004

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Acuerdo comercial con la UE- Documento Explicativo*. Mayo de 2010.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*, Junio de 2010.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Delegación de la Unión Europea en Colombia. *Acuerdo Comercial Colombia – Unión Europea*. Bogotá, Mayo de 2012.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. *ABC del Acuerdo Comercial con la Unión Europea*.

## **DIARIOS, SEMANARIOS Y BOLETINES DE PRENSA**

Colprensa “Los lecheros reclaman apoyo para afrontar TLC” , 23 de mayo de 2010.

Contexto Ganadero. “Ex presidente Álvaro Uribe hace presencia en Foro Lácteo de Fedegán.” 19 de Febrero de 2013

Diario de Occidente. “TLC para el interés nacional”, 18 de Febrero de 2012

El Colombiano “TLC con Europa sí beneficia a la industria”, 15 de Mayo de 2010

El Colombiano. Por un TLC con la UE equitativo”, 23 de Julio de 2012.

El Colombiano . “Agroindustria y confecciones, ganadores con el TLC con Unión Europea”, 11 de diciembre de 2012.

El Espectador. “Ganaderos piden renegociar TLC con Europa”, 13 de Mayo de 2010.

El País. “Acuerdo Comercial con Unión Europea inicia trámite en el Congreso”,  
Octubre 8 de 2012

El Palmicultor. “TLC entre Colombia y la Unión Europea favorece exportaciones  
colombianas de aceite de palma y sus derivados”, No, 459, Mayo 10, 2010.

El Tiempo. “Colombia aceptó que UE revisará contribución cafetera”, 29 de marzo  
de 2010

FEDEGAN. Boletín de Prensa. “Fedegán denuncia nuevo zarpazo de industriales  
a productores de leche en TLC con la Unión Europea. “, 26 de febrero de 2010

FEDEGAN. Boletín de Prensa. “Fedegán y gremios lecheros entregan al Congreso  
de la República un análisis sobre la negociación láctea del TLC con la Unión  
Europea.”, 21 de Mayo de 2010.

La Nación, Neiva. “Sector lácteo propone no hacer del TLC con la Unión Europea”  
, 11 de Marzo de 2010

La Nación, Neiva. “Todos los sectores se benefician del TLC con Europa y es una  
oportunidad para el país: presidente Uribe”, Mayo 13 de 2010

La Nación, Costa Rica. “UE suprime subsidios a la exportación de lácteos”, Junio  
16 de 2007.

La Opinión, Cúcuta. “Presidente de la Federación Nacional de Cultivadores de  
Palma de Colombia pide una reforma tributaria”, 19 de marzo de 2010.

La República. “SGP de Europa abre camino a negociación con andinos”, 7 de  
Junio de 2005

Portafolio. “La leche es el único asunto pendiente en TLC con la Unión Europea (UE)”, 2 de marzo de 2010.

Portafolio. “No nos tuvieron en cuenta en las negociaciones del TLC con Europa': gremio de lecheros”, 8 de Marzo de 2010

Portafolio. “¿Quedó en riesgo la contribución cafetera?”, 28 de marzo de 2010

Portafolio. “Colombia pide mantener la franja de precios de la leche a la Unión Europea para firmar el TLC; la leche es el talón de Aquiles del TLC con la Unión Europea”, Marzo 4, 2010.

Razón Pública. “El TLC entre Colombia y la Unión Europea”, 8 de Marzo de 2010.

Revista América Economía. “ Empresarios colombianos desestiman reclamos del sector lácteo por TLC con la UE”, 14 de Mayo de 2010.

Revista América Economía. “Negociador de la UE: el TLC con Colombia traerá más inversión “, 6 de junio de 2013.

Revista Dinero. “Paro de Ganaderos”, 13 de mayo de 2010.

Revista Dinero “Así fue el cierre del TLC con la UE”, 19 de mayo de 2010.

Revista Poder. “Al TLC con Europa le queda un largo camino”, 25 de Marzo de 2010.

The New York Times. “Europe, Colombia and the role of free trade”, 28 June 2012.

Semana. “Empresarios enfrentan un lío de marca mayor”, 9 de Noviembre de 2013.

Urbe Digital. “La mala leche del TLC con Europa” en Urbe digital, 7 de Junio de 2010.

## **Infografía**

“Acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea.” Consultado en [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&id=50&layout=blog&Itemid=73](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=50&layout=blog&Itemid=73)

“Alocución del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez sobre la firma del acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea” 19 de Mayo de 2010. En <http://www.youtube.com/watch?v=ch1Z2TCvj7A>

“Antecedentes negociaciones Países Andinos – Unión Europea” Consultado en [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_EU/AND\\_EU\\_s.ASP#Negotiations](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/AND_EU_s.ASP#Negotiations)

“Asoleche pide protección para el gremio en el TLC” .Consultado en <http://www.radiosantafe.com/2010/03/05/asoleche-pide-proteccion-para-el-gremio-en-el-tlc/>

Marzo 5 de 2010

“Bebidas lácteas: el surgimiento de nuevos segmentos.” Consultado en <http://www.revistaialimentos.com.co/news/448/443/BEBIDAS-LACTEAS-Elsurgimiento-de-nuevos-segmentos.htm#sthash.JVk4GuTh.dpuf>

“CAN – UE ¿Hacia un acuerdo de asociación?” Leoncini, Gianpiero. Consultado en <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA21-3-02.htm> Marzo de 2002

“Diccionario de Términos de Comercio.” Consultado en [http://www.sice.oas.org/dictionary/OR\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/OR_s.asp)

“Entrevista virtual a Sergio Díaz Granados: 100 preguntas del Acuerdo Comercial con la Unión Europea.” Consultado en

<https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=3405>

“La leche, el azúcar y el vino, los sectores más perjudicados por la PAC”. En <http://www.hispanidad.com/Confidencial/la-leche-el-azcar-y-el-vino-los-sectores-ms-perjudicados-por-la-pac-20130627-157388.html>

“Nos quebrara el TLC con Europa,” Consultado en

<http://radareconomicointernacional.blogspot.com/2010/05/nos-quebrara-el-tlc-con-europa.html>

“Plan Vallejo. Incentivos y servicios al exportador”.

[http://interletras.com/manualCCI/incentivos\\_servicios/incentivos03.htm](http://interletras.com/manualCCI/incentivos_servicios/incentivos03.htm)

“Se disparan exportaciones de productos lácteos de Colombia a EEUU: mincomercio.”

Consultado en <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/se-disparan-exportaciones-de-productos-lacteos-de-colombia-a-eeuu-mincomercio/20120822/nota/1748582.aspx> 22 de Agosto de 2012

"The European Union is the Big Cheese. EU Trade Agreements with Latin America". ALOP, APRODEV, GRUPO SUR Consultado en

[http://www.aprodev.eu/files/Central\\_America/201007\\_dairy\\_and\\_aa\\_eu\\_la.pdf](http://www.aprodev.eu/files/Central_America/201007_dairy_and_aa_eu_la.pdf) 28 de Julio 2010

“Tratados de Libre Comercio.” Consultado en

<http://www.mipymes.gov.co/publicaciones.php?id=3635>

## **Entrevistas Personales**

Jorge Alberto Uribe, 10 de Agosto de 2011

Rafael Mejía, 23 de Agosto de 2011

Javier Garay, 13 de Octubre de 2011

Luis Fernando Salcedo, 25 de Octubre de 2011.

## APÉNDICES

### Apéndice I

#### **Lista de ayudas de memoria consultadas de las rondas de negociación y de la reuniones sectoriales**

Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Instalaciones de la Universidad de Lima, Enero 21 de 2009.

Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, 25 y 26 de febrero de 2009.

Ayuda de Memoria. Reunión sectorial entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, 15 de abril de 2009.

Ayuda de Memoria. Reunión entre el equipo negociador y los representantes del sector agropecuario. Sala de Juntas, Mincomercio. 29 de abril de 2009.

Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de la mesa agrícola con los representantes de los sectores industrial y agropecuario. Sala de juntas, Mincomercio, Julio 8 de 2009.

Ayuda de memoria. Reunión entre el equipo negociador de la mesa agrícola con los representantes de los sectores industrial y agropecuario. Sala de juntas, Mincomercio, Julio 17 de 2009.

Ayuda de Memoria, Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, 9 de Noviembre de 2009.

Ayuda de Memoria, Reunión entre el equipo negociador de reglas de origen y los representantes de los sectores industrial y agrícola. Sala de Juntas, Mincomercio, Diciembre de 2009.

Ayuda de memoria, I Ronda de Negociaciones. Mesa agrícola. Bogotá, 11 al 13 de febrero de 2009.

Ayuda de Memoria. II Ronda de Negociaciones. Mesa Agrícola. Lima, del 25 al 29 de marzo de 2009.

Ayuda de memoria. III Ronda de Negociaciones. Mesa agrícola. Bruselas, del 6 al 8 de mayo de 2009.

Ayuda de memoria. Mesa agrícola, Ronda IV de Negociaciones. Bogotá, del 15 al 17 de Junio de 2009.

Ayuda de memoria, Mesa agrícola, V Ronda de Negociaciones. Bogotá, 20 al 24 de Julio.

Ayuda de Memoria, Mesa agrícola, VII Ronda de Negociaciones. Bogotá, 16 al 20 de Noviembre de 2009.

Ayuda de Memoria, Mesa Agrícola. VIII Ronda de Negociaciones, Lima 12 al 20 de enero de 2010.

## APÉNDICE II

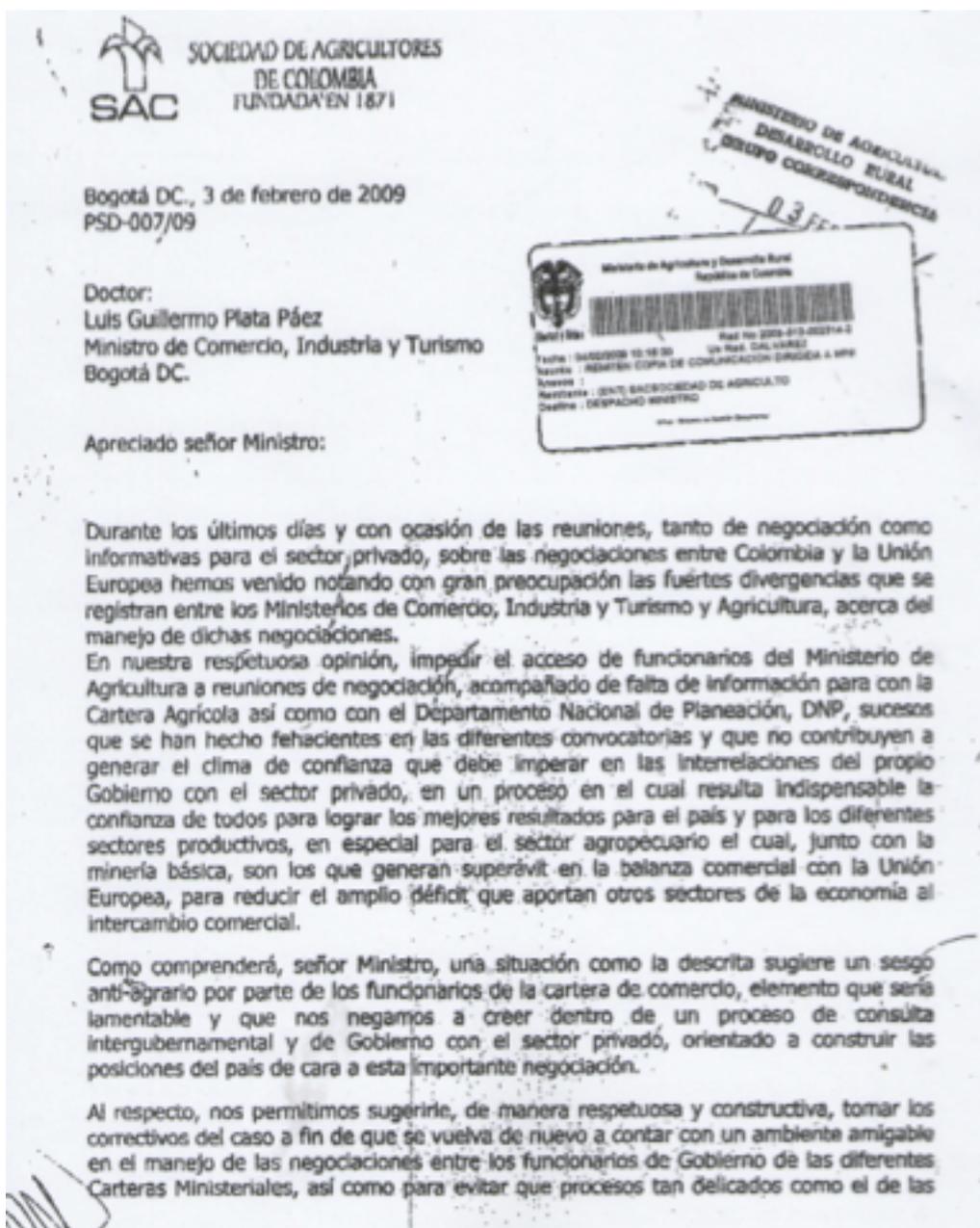
### COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS PARA LÁCTEOS ENTRE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE USA Y LA UE

	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
Leche en polvo 1	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.
Leche en polvo 2				- 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.
Lactosuero	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.
Quesos	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. - Extracota desgravación en 15 años. - Arancel base: 52% - Eliminación de subsidios en el año 0. - Salvaguardia por 17 años con disparador del 120% del contingente.
Leche maternizada	619	0,39	0,06%	- Contingente de 1.100 ton creciendo al 10% con arancel cero. - Extracota 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.

Fuente: Resultados Acuerdo Comercial con la UE- Documento Explicativo (2010)

## APÉNDICE III

### Solicitudes formales y respuestas entre los gremios y los agentes negociadores y decisores del Estado colombiano





SOCIEDAD DE AGRICULTORES  
DE COLOMBIA  
FUNDADA EN 1871

2

negociaciones con la Unión Europea se puedan ver afectados por diferencias personales entre los distintos funcionarios.

Adicional a lo anterior, es indispensable solicitar al señor Ministro que se nos permita recibir los textos de las propuestas de Colombia a la Unión Europea en la medida que construir posiciones y ayudar al Gobierno Nacional en el manejo de planteamientos adecuados en la negociación hace imperativo contra con los textos de las propuestas elaboradas por Colombia, con la debida confidencialidad sobre el manejo de los textos, como lo hiciera el sector privado en todas las negociaciones emprendidas por el Gobierno Nacional, en las cuales no ha sido reproducido ni un solo texto de los que ha facilitado el Gobierno al sector privado, incluyendo casos tan delicados como el del TLC con los Estados Unidos.

Esperamos señor Ministro que los comentarios y observaciones expuestos nos sirvan a todos para lograr el ambiente de trabajo y camaradería necesarios para lograr una labor armónica entre las diferentes instancias del Gobierno y de estas con el sector privado, que redunde en mejores resultados para el país en las negociaciones comerciales, en un momento en el cual Colombia necesita lograr buenos acuerdos comerciales en un contexto en el que muchos países ya dan claras señales de sus tendencias proteccionistas ante el clima de crisis económica mundial.

Del señor Ministro,

Atentamente,

Rafael Mejía López  
Presidente

Copias:

D/res.: Andrés Felipe Arias, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Santiago Pardo, Jefe Negociador, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.  
Andrés Espinosa, Asesor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Gremios afiliados a la SAC.



Bogotá, D.C., 1 de abril de 2009

FEP PE 000055

Doctor  
LUIS GUILLERMO PLATA  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo  
Ciudad

Apreciado señor Ministro:

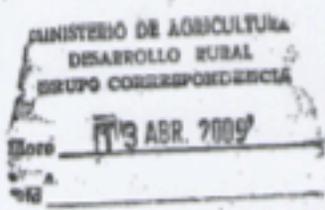
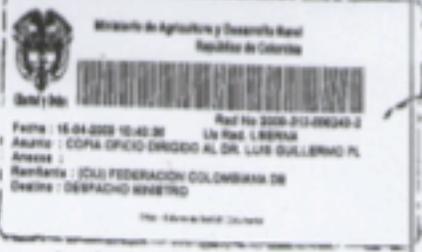
Luego de la realización de la segunda ronda de negociaciones entre Colombia y la Unión Europea en la ciudad de Lima - Perú, me dirijo a Usted con el fin de manifestar mi preocupación por la forma como el Equipo Negociador del Gobierno continúa limitando el acceso del sector privado a los textos de la negociación.

En efecto, a pesar de su compromiso manifestado mediante comunicación 2-2009-006648 de suministrar a los Gremios los textos de negociación, Fedegán no tuvo conocimiento en forma oportuna de las modificaciones finales a las propuestas de texto que fueron enviadas por el Equipo Negociador del Subgrupo de Acceso a Mercados - Agricultura a la Unión Europea, luego de la primera ronda de negociaciones.

Cabe señalar que en reunión celebrada el pasado 27 de febrero, el Jefe Negociador de la mesa agrícola manifestó que Colombia y la Unión Europea intercambiarían propuestas de texto el 9 de marzo del presente año, por lo cual en esa oportunidad se realizó una revisión a un texto que sólo contenía las propuestas modificadas de Colombia en relación a temas específicos como la Salvaguardia Especial Agropecuaria, Medidas no Arancelarias, el texto de la Unión Europea sobre Subsidios a la Exportación, Medidas de Ayuda Interna, Administración de Contingentes y Empresas Comerciales del Estado, este último asunto de especial sensibilidad para Fedegán y para el cual se acordó realizar una nueva discusión en la mesa de negociación durante la segunda ronda, a fin de obtener mayor información de parte de la Unión Europea sobre el funcionamiento y alcance de este tipo de empresas en la Comunidad.

Por nuestra parte nos comprometimos a suministrar al Equipo Negociador información sobre el funcionamiento de los Organismos de Intervención en la UE, la cual fue incluida en dos estudios elaborados por Fedegán - FEP, para los sectores carne de bovino y lácteos, que además incluyen análisis relacionados con las perspectivas de mercado y de comercio exterior en la UE para nuestros productos de interés; los principales instrumentos de la Política Agrícola Común de la UE; las condiciones de acceso al mercado europeo; así como los intereses de Fedegán en esta negociación. Estos documentos fueron entregados al Equipo Negociador el pasado 20 de marzo.

No obstante, el mismo día 20 de marzo recibimos con sorpresa vía e-mail, el texto agrícola completo que fue enviado a la UE dos semanas antes y que incluía tanto las propuestas definitivas y ajustadas de Colombia en los asuntos señalados anteriormente,





**FEDEGAN**

como otros cambios en la mayoría de artículos que lo componen. En particular, en este último documento se eliminó el artículo 9.3 que señalaba que las mercancías agrícolas que sean objeto de operaciones de Empresas Comerciales del Estado no se beneficiarán del programa de liberación, incumpliendo así el compromiso de profundizar en el análisis de la conveniencia de retirar o mantener dicha propuesta. Así mismo, es importante destacar que las consultas con el sector privado sobre el texto final enviado a la UE, se realizaron en forma extemporánea durante el desarrollo de la segunda ronda de negociación, el día martes 24 de marzo a las 10:00 pm, lo cual evidentemente limita nuestra capacidad de reacción y defensa de los intereses del sector ganadero.

De otra parte, aprovecho la ocasión para reiterar nuestra solicitud de conocer el documento que contiene las modificaciones realizadas a las directivas y modalidades de negociación adoptadas por el Consejo de la Unión Europea, el cual es de vital importancia ya que define las pautas y lineamientos bajo los cuáles se conducirá la negociación en esta nueva etapa y que aún no han sido dadas a conocer a los Gremios, a pesar del estado avanzado en el que se encuentra este proceso.

En atención a las anteriores consideraciones, respetuosamente Fedegán solicita que se dé cumplimiento pleno al compromiso hecho por el señor Ministro y se permita el acceso oportuno a los textos completos de negociación que se intercambien con la UE, así como al documento que define la directiva y modalidades que rigen este proceso negociador, a fin de garantizar su transparencia y legitimidad así como la adecuada participación del sector privado.

Finalmente, aprovecho la ocasión para expresarle mis sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente

**JOSE FELIX LAFAURIE RIVERA**  
Presidente Ejecutivo

c.c. Dr. Andrés Fernández, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Dr. Juan Camilo Salazar, Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Dr. Gabriel Duque, Viceministro de Comercio Exterior  
Dr. Santiago Pardo, Jefe Negociador



Bogotá, D.C., 29 de abril de 2009

FEP PE 000073

Doctor  
**SANTIAGO PARDO**  
Jefe Negociador  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ciudad



Apreciado Doctor Pardo:

De cara a la III Ronda de negociaciones entre Colombia y la Unión Europea en la ciudad de Bruselas y ante el cambio de Jefe de Negociaciones para Subgrupo de Acceso a Mercados – Agricultura, me permito reiterar los puntos que han sido discutidos ampliamente con el Equipo que usted dirige, los cuales resultan de vital importancia para preservar los intereses tanto ofensivos como defensivos para los productos derivados de la ganadería Colombiana.

1. Ante todo debo agradecer el cambio en el estilo de interacción con el sector privado, siendo ahora mucho más transparente y abriendo los espacios de manera oportuna para que los gremios interactuemos en el proceso negociador y participemos de manera activa en él para llegar a construir una posición de negociación que atienda los intereses del sector privado. Esperamos que esta dinámica se mantenga, no solo en las reuniones oficiales que convoca el equipo negociador a su cargo, sino vía telefónica y correo electrónico, como ya ha venido siendo costumbre.
2. En cuanto a lo relacionado con el texto de agricultura, queremos enfatizar en los temas específicos como la Salvaguardia Especial Agropecuaria, Medidas no Arancelarias, el texto de la Unión Europea sobre Subsidios a la Exportación, Medidas de Ayuda Interna, Administración de Contingentes y Empresas Comerciales de Estado, este último asunto de especial sensibilidad para Fedegán y para el cual se acordó realizar una nueva discusión en la mesa de negociación durante la tercera ronda, a fin incluir un nuevo texto que salvaguarde la sensibilidad de los sectores cárnico y lácteo en esta materia

MINISTERIO DE AGRICULTURA  
DESPACHO MINISTRO



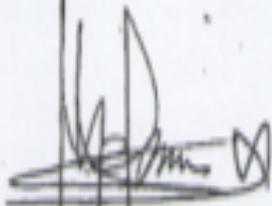
3. Como usted bien sabe, FEDEGAN se ha comprometido a suministrar al Equipo Negociador información sobre los temas mencionados en el punto anterior, lo cual se ha cumplido a cabalidad. Estas propuestas y documentos cuentan con un alto rigor técnico, por lo cual esperamos sean recogidos por el nuevo jefe de mesa.
4. Debemos destacar los dos estudios elaborados por Fedegán – FEP, para los sectores carne de bovino y lácteos, que además incluyen análisis relacionados con las perspectivas de mercado y de comercio exterior en la UE para nuestros productos de interés; los principales instrumentos de la Política Agrícola Común de la UE; las condiciones de acceso al mercado europeo; así como los intereses de Fedegán en esta negociación. Estos documentos fueron entregados al Equipo Negociador el pasado 20 de marzo.
5. En materia de acceso quiero ratificar los compromisos derivados de las reuniones sostenidas con el equipo en ocasiones anteriores:
  - a. Mantenimiento de las franja de precios para el sector lácteo.
  - b. Respeto irrestricto de la cláusula de preferencia derivada del TLC con los Estados Unidos.
  - c. Posición inamovible en la no aplicación de preferencias para los productos que sean objeto de subsidios directos al exportación por parte de la UE.
6. Por último quiero hacer énfasis a dos temas de vital importancia para la ganadería Colombiana y para el adecuado aprovechamiento del estatus sanitarios hoy alcanzado. El primero está relacionado con la pretensión europea sobre la libre circulación de mercancías y homologación de los estándares sanitarios, lo cual nos impediría entrar al mercado europeo hasta que los demás países andinos también puedan hacerlo, además de poner en grave riesgo la condición sanitaria que hoy ostenta Colombia, al permitir la libre circulación de animales y productos de origen animal sin la más mínima-restricción.

El segundo está relacionado con los temas de bienestar animal. Las altas exigencias de la Unión Europea en esta materia pueden llegar a constituir en sí mismas barreras injustificadas a l comercio, toda vez que las condiciones de producción pecuaria de nuestro país son bien diferentes a las de la comunidad y por tanto las exigencias deben también ser distintas. Debemos anotar que

este tema ha sido planteado por la UE en diferentes foros multilaterales y ha sido rechazado de plano por países como Estados Unidos, Brasil y Australia. Sería totalmente inoportuno admitir estas exigencias en el plano bilateral, pues como ya se mencionó, el foro de discusión para este tema será mucho más amplio y no será solo Colombia quien de la pelea.

Como es ya costumbre en la dinámica lograda a través del trabajo conjunto que se ha desarrollado en el marco de las negociaciones con el sector privado, espero que estos comentarios contribuyan a obtener una negociación benéfica para el país.

Cordialmente



**JOSE FELIX LAFAURIE RIVERA**  
Presidente Ejecutivo

c.c. Dr. Adrés Fernández, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Dr. Juan Camilo Salazar, Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural ✓  
Dr. Gabriel Duque, Viceministro de Comercio Exterior  
Dr. Hector Jaime Martínez Covaleta, Jefe Mesa Agrícola



CONSEJO NACIONAL LÁCTEO Bogotá D. C. Mayo 28 de 2009

Doctor  
Andrés Fernández Acosta  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Doctor  
Luis Guillermo Plata  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Doctor  
Santiago Pardo  
Jefe Negociador Acuerdo Bilateral Colombia - UE

Doctor  
Andrés Espinosa  
Jefe Negociador Agrícola MADR Acuerdo Bilateral Colombia - UE

Doctor  
Héctor Martínez Covaleda  
Jefe Negociador Agrícola Acuerdo Bilateral Colombia - UE

ASUNTO: Posición Cadena Láctea respecto a la negociación del Acuerdo Bilateral entre Colombia y la Unión Europea.

Estimados Doctores, cordial saludo.

Como es de su conocimiento la cadena láctea ha participado activamente en la concertación de textos, ofertas y solicitudes con los jefes negociadores, para efectos del desarrollo de las negociaciones bilaterales de Colombia con la Unión Europea, dada la sensibilidad de esta negociación para el sector lácteo colombiano, los intereses manifiestos por la contraparte, y los obstáculos sanitarios y de acceso real previstos para el ingreso de los productos lácteos nacionales a la Comunidad Europea.

Nuestras últimas recomendaciones de cara a la oferta correspondiente a los productos propios de la cadena láctea para la Ronda de Bruselas, se enviaron vía correo electrónico a los Doctores Héctor Martínez, Alberto Lora y Andrés Espinoza, el 29 de abril del presente año. En esta comunicación expresábamos nuestra voluntad de ofrecer:

1. Para las subpartidas de productos a los cuales se les aplica el MEP una desgravación del componente fijo de la franja como mínimo en 10 años, a partir del día 1 del año 6; manteniéndose el mecanismo de franjas.
2. Para las subpartidas de los productos que se encuentran por fuera del MEP, con aranceles notificados del 20% y el 50%, exceptuando los lactosueros de la partida 04041010 una preferencia arancelaria del 10%, que iniciara el primer día del año 6 de vigencia del Acuerdo, sin tasas de crecimiento.
3. Por último consultábamos para el caso de la subpartida 19019020 (Mahjar blanco o dulce de leche) cómo sería el tratamiento del arequipe en el TRQ o contingente previsto y sugeríamos a su vez para el caso de los lactosueros de la subpartida 04041010 el manejo de un





**CONSEJO NACIONAL LÁCTEO** Bogotá D.C. Mayo 28 de 2009

contingente, para el cual se tenían diferencias respecto al volumen de oferta (1000 a 3000 toneladas).

Con sorpresa nos encontramos que algunas de nuestras recomendaciones no fueron del todo acogidas, pues en la oferta divulgada el 8 de mayo, se sacrificaron algunos de los periodos de gracia propuestos por la cadena para los procesos de desgravación y se aumentaron del 10% al 20% las preferencias arancelarias sugeridas.

Si bien la oferta actual no recoge del todo nuestras observaciones, vemos que el equipo negociador ha buscado protegernos en algunas subpartidas con extensiones de plazos de desgravación y aplicaciones de contingente -caso lactosueros de la subpartida 04041010- así como ha debilitado la posición de cadena en otros productos.

La cadena ve con gran preocupación la solicitud de mejoras en la oferta de lácteos por parte de la Unión Europea, información que nos fue compartida en el informe de la Ronda de Bruselas presentado en el Auditorio de la Superintendencia de Sociedades el pasado 14 de mayo. La solicitud expresa de mejoras en la oferta de leche en polvo, lactosueros, quesos y yogurt es inaceptable para el sector, tanto así que consideramos que la oferta actual es de por sí la línea roja de nuestra oferta como cadena y nos negamos a apoyar cualquier concesión futura.

Por otra parte, el sometimiento de las mejoras en la oferta europea de acceso a banano y azúcar, a cambio de mejoras colombianas en la oferta de lácteos, nos parece una posición crítica y de antemano advertimos que un tratamiento de este tipo al cierre de la negociación, es inaceptable para la cadena láctea colombiana.

Ratificamos que en el marco de esta negociación es indispensable preservar los mecanismos de defensa previstos por el gobierno colombiano, puntualmente el Sistema Andino de Franjas de Precios, así como condicionar el acceso de productos europeos a nuestro mercado al desmonte de los subsidios a la exportación por parte de la UE y a la no aplicación de las operaciones de intervención para los productos exportados a Colombia, desde el primer día de entrada en vigencia del Acuerdo.

Es importante señalar que la negociación con la Unión Europea no puede ser objeto de tratamientos semejantes a los empleados en el TLC con Estados Unidos, ya que la oferta excedentaria para terceros mercados del sector lácteo europeo, supera en gran medida los excedentes generados en los Estados Unidos.

Ya para terminar queremos conocer el alcance de la oferta europea para los productos del sector lácteo, que dentro de su estructura arancelaria incluyen un componente agrícola - EA (0405.20.10; 0405.20.30; 1901.10.00; 1901.20.00; 1901.90.99; 2106.90.98) ya que no es claro si la desgravación ofrecida por la UE abarca la eliminación de dicho componente.

E igualmente solicitamos de manera específica que en la próxima oferta de Colombia a la UE, se maneje una preferencia arancelaria parcial del 20%, a partir del día 1 del 4to año de vigencia del Acuerdo para la subpartida 2202.90, que pertenece al universo arancelario de los productos de la cadena láctea y cuya oferta a la fecha está con desgravación lineal, posición que no comparte nuestro sector.



CONSEJO NACIONAL LÁCTEO Bogotá D. C. Mayo 28 de 2009

Agradecemos la atención prestada a esta solicitud de la Cadena Láctea, constituida por los gremios: Analac, ANDI, Asoleche, Fedecooleche y Fedegan.

Cordialmente,

Catalina Vega Rodríguez  
Secretaría Técnica  
Consejo Nacional Lácteo

CC: Mario Andrés Soto. Director de Comercio y Financiamiento. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



Ministerio de Comercio,  
Industria y Turismo  
República de Colombia

BICENTENARIO  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



DESPACHO NEGOCIADOR INTERNACIONAL

Mi número Colombia  
07.07.2009 11:33:4

DNI-152

No. Radicación 2-2009-02439

No. Referencia 1-2009-019369

Medio Mensajer

No. Folios 1 Anexos Ning

Remite a SANTIAGO PARDO

Destinatario Consejo Nacional Lácteo

Por Respecto a Adicional C/E el No. de Radica

Bogotá, D.C.

Doctora  
CATALINA VEGA RODRÍGUEZ  
Secretaría Técnica  
Consejo Nacional Lácteo  
Avenida El Dorado No. 39-42 Bloque 5  
Ciudad



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Fecha: 08/07/2009 15:47:58  
Asunto: REMITE COPIA DIRIGIDA A LA DOCTORA CATALINA V  
Anexo: 1  
Remite a: (SANT) MINISTERIO DE COMERCIO I  
Destino: DESPACHO NEGOCIADOR  
Min. - Anexo de Radica: 02439

Asunto: Posición Cadena Láctea respecto a la negociación del Acuerdo con la Unión Europea  
Radicación: 1,2009-019369 / 1-2009-019479  
Destino: Externo  
Origen: 17000

Apreciada doctora:

Con un cordial saludo deseo expresar mis agradecimientos por la reciente comunicación que nos remitiera con comentarios de los distintos representantes de la Cadena Láctea.

Hemos procedido a realizar una evaluación de los aspectos que en distintas áreas nos plantea el sector lácteo y con el fin de expresar nuestros puntos de vista, a continuación me permito plantear algunas consideraciones, siguiendo el orden establecido en su comunicación.

### 1. Libre circulación

Como bien se menciona, el Gobierno es consciente de los contenidos e implicaciones de la propuesta de la UE en materia de libre circulación. El sector lácteo y los demás sectores de la producción pueden estar seguros que no se adoptarán compromisos en la materia que pongan en riesgo las acciones adelantadas por sectores que, como el ganadero, han hecho importantes esfuerzos para mejorar la calidad de los productos colombianos. Dada la importancia del tema, el mismo está siendo analizado directamente por los Jefes Negociadores.

### 2. Bienestar animal

El tema del bienestar animal es especial interés para la UE, que aspira a tener compromisos de los países andinos en la materia. Sin embargo, somos conocedores también de la sensibilidad para nuestro país y por ello, estamos analizando muy cuidadosamente en la mesa de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias las propuestas

### 3. Novel foods

Es importante tener presente que para buscar el acceso de los llamados "novel foods" de Colombia al mercado de la UE, desde hace ya varios meses, el gobierno nacional emprendió directamente gestiones ante la Comisión Europea para que se flexibilizara el reglamento que sobre esa materia adoptó la Unión Europea desde finales de los noventa.

Durante el mes de junio se dieron importantes avances en las discusiones al interior de la Comisión Europea que concluyeron con una recomendación positiva para que el Consejo y el Parlamento Europeo adopten hacia mediados de septiembre el nuevo reglamento. El nuevo reglamento incluirá un capítulo relativo a "Alimentos tradicionales de un tercer País", de gran interés para Colombia.

### 4. Normas de Origen y mecanismos de exoneración de aranceles

El Gobierno Nacional es consciente de la importancia de los mecanismos de Zonas Francas y Plan Vallejo no solo para el sector que usted lidera sino para todos los sectores con vocación exportadora. En este sentido, hemos indicado a la UE el interés prioritario de Colombia de mantener la aplicación efectiva de dichos mecanismos de manera simultánea con la utilización de las preferencias arancelarias que se negocien en este Acuerdo.

Es importante aclarar que la propuesta de la UE es que los bienes que en su fabricación utilicen mecanismos de exención o reembolso de aranceles sobre materiales no originarios, pierden su condición de bienes originarios y por tanto no pueden reclamar los aranceles preferenciales que se definan en el Acuerdo.

Por supuesto, seguiremos trabajando para que finalmente en el Acuerdo se logre el mantenimiento de estos mecanismos que claramente contribuyen a la generación de exportaciones y por ende a la generación de empleo.

En materia de origen, es importante precisar varios aspectos. En primer lugar, se debe señalar que uno de los primeros acuerdos logrados con la UE en este tema consistió en pactar una norma que impide otorgarle origen a la operación de sacrificio de animales cuando se elaboren carnes y despojos comestibles. Dicho acuerdo se complementó con la inclusión del sacrificio de animales como una operación considerada como mínima o insuficiente de manera taxativa en el texto de este acuerdo. Por otra parte, cuando se trata de preparaciones de carne como los embutidos, Colombia ha propuesto una norma de mayor alcance, pues implica que las operaciones de transformación de este tipo de carnes para su consumo solo conferirían origen si también se suma a ello el sacrificio de animales. Esta propuesta, que implica ir más allá de lo pactado en acuerdos comerciales previos, está siendo analizada por la UE.



Ministerio de Comercio,  
Industria y Turismo  
República de Colombia

BICENTENARIO  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



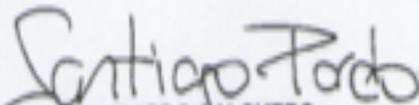
DESPACHO NEGOCIADOR INTERNACIONAL

### 5. Ofertas tanto de Colombia como de la UE

En general en materia de ofertas de aranceles para la cadena de productos lácteos, hay intereses ofensivos y defensivos tanto de la UE como de Colombia. Al respecto, estamos trabajando, conjuntamente con todos los interesados, para lograr los mejores resultados en la negociación para el sector, teniendo en cuenta el acceso a los mercados derivado de la reducción de aranceles y un acuerdo satisfactorio en elementos de disciplinas en el comercio agrícola, como el de los subsidios a las exportaciones, entre otros.

Sin otro particular, me es grato suscribirme.

Cordialmente,

  
SANTIAGO PARDO SALGUERO  
Negociador Internacional

Copia: Dr. Andrés Fernández Acosta, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Dr. Luis Guillermo Plata, Ministro de Comercio, Industria y Turismo



Ministerio de Comercio,  
Industria y Turismo  
República de Colombia

BICENTENARIO  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



Despacho Negociador Internacional

DN- 188

Bogotá, D.C.

Doctor  
**JUAN CAMILO SALAZAR**  
Viceministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Avenida Jiménez No. 7-65  
Ciudad

Asunto: Negociaciones comerciales con la Unión Europea  
Destino: Externo  
Origen: 17000/13000

Estimado Viceministro:

En relación con la negociación del Acuerdo Comercial que se encuentra adelantado el Gobierno Nacional con la Unión Europea y en seguimiento a los compromisos acordados en la reunión realizada en este Ministerio el 22 de mayo de 2009, en la cual se discutió la propuesta presentada por la UE en el Capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible de ratificar ciertos Acuerdos Multilaterales Ambientales, de manera atenta le solicito suministramos los elementos necesarios para argumentar frente a la Unión Europea la posición de Colombia, en los Acuerdos de resorte de su Ministerio.

Durante la pasada ronda de negociaciones, llevada a cabo en Bogotá la semana del 15 al 19 de junio, la discusión fue llevada a cabo a nivel técnico en la Mesa de Comercio y Desarrollo Sostenible y la discusión en la próxima ronda que se realizará en Lima, Perú, del 20 al 24 de Julio, se dará a nivel de la Mesa de Jefes de Negociación. En este sentido, la información solicitada nos ayudará a identificar alternativas que puedan surgir en torno a la negociación.

Cordialmente,

  
**SANTIAGO PARDO SALGUERO**  
Negociador Internacional

Ministerio de Comercio  
1500000-021  
No. Resolución 2-2009-0252  
No. Referencia  
Lindo Montañez  
No. Folios 1  
Remite a: 1-17-1000  
Destinatario: Ministerio de Agricultura  
Para Respuesta a: Adm. Gen. de



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Fecha: 18/07/2009 09:23:08  
Asunto: NEGOCIACIONES COMERCIALES CON LA UNION EU  
Destino: EXTERNO  
Destinatario: VICEMINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL  
Origen: 17000/13000



Ministerio de Comercio,  
Industria y Turismo  
República de Colombia

DNI-231

Bogotá, D.C. 7 de septiembre de 2009

Doctor  
**LUIS ALEJANDRO PEREA ALBARRACÍN**  
Gerente General  
ANALAC  
Carrera 7-A No.122-36  
Fax: 2135105  
Ciudad

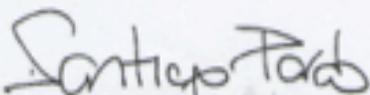
Asunto: Oficio del 02-09-2009 - Acuerdo con la Unión Europea  
Radicación: 1-2009-028194  
Origen: 1700021000  
Destino: Externo

Estimado Doctor:

Me dirijo a usted con ocasión de su reciente comunicación relacionada con el tratamiento del sector lácteo en la negociación comercial con la Unión Europea, y específicamente su preocupación en cuanto a la solicitud de la UE, de solicitar mejoramientos en la oferta colombiana de lácteos en relación con el interés de contar con acceso del azúcar colombiana en dicho mercado.

Al respecto, el equipo negociador ha venido trabajando en una oferta de cierre que tiene en cuenta los intereses ofensivos como defensivos de las partes, buscando el mejor balance tanto sectorial como global en esta importante negociación para el país. Esta oferta será objeto de análisis próximamente con todos los miembros de la cadena láctea, con anterioridad a la ronda de negociaciones con la UE a efectuarse en Bruselas a partir del 21 de septiembre de 2009.

Cordial Saludo,

  
**SANTIAGO PARDO SALGUERO**  
Negociador Internacional

Copia: Dr. Juan Camilo Salazar, Viceministro de Agricultura

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Destino: Rad No 2009-013-00961-1  
Fecha: 16/09/2009 08:30:16 La Real TIGERTAS  
Asunto: COPIA DE DOCUMENTO DIRIGIDO A EL DOCTOR ALI  
Area: (SNT) MINISTERIO DE COMERCIO  
Destino: DESPACHO VICEMINISTRO

FECHA: 16 SEP 2009

MINA  
E-CRIBO  
Municipio: Medellín  
Distrito: 200902-12-22  
No. Radicación: 2-2009-033501  
No. Referencia: 1-2009-028194  
Medio: Postexpres  
No. Folios: 1 Anexos: Ningun  
Remite: SANTIAGO PARDO  
Destinatario: Analac  
Para Respuesta o Adicionales: C. Ex. No. de Radica



Doctor  
Santiago Pardo  
Jefe Negociador Acuerdo Bilateral Colombia - UE

Doctor  
Héctor Martínez Covaleda  
Jefe Negociador Agrícola Acuerdo Bilateral Colombia - UE

**ASUNTO:** Posición Cadena Láctea respecto a la negociación del Acuerdo Bilateral entre Colombia y la Unión Europea.

Estimados Doctores, cordial saludo.

El Consejo Nacional Lácteo tiene conocimiento de las comunicaciones enviadas recientemente a ustedes por parte de los gremios Analac (notas del 13 y 18 de noviembre) y Fedegan (nota cursada hoy 19 de noviembre), documentos que en lo que respecta al manejo de los temas de la mesa agrícola, cuentan con el respaldo absoluto de los demás gremios miembros del Consejo Nacional Lácteo -ANDI, Asoleche y Fedecooleche.

Como es bien sabido la cadena láctea en su conjunto ha hecho un juicioso seguimiento de los avances de la negociación del acuerdo comercial con la UE y reiterativamente ha expresado la sensibilidad del sector de cara a los resultados de la misma. Estando en pleno desarrollo la Ronda de Negociaciones en Bogotá, la cadena no puede dejar de ratificar sus posiciones de cara a los siguientes puntos:

- Primero, se percibe inaceptable la intención de los negociadores europeos de supeditar los avances en la negociación de etanol y banano a la obtención de un acceso al mercado colombiano en lácteos, de iguales características al otorgado a los Estados Unidos. Solicitando el desmonte del Sistema Andino de Franjas de Precios.
- Segundo, vemos pertinente resaltar que el instrumento de protección del Sistema Andino de Franjas de Precios debe ser preservado en el marco de la negociación, tanto desde la perspectiva técnica como práctica. Y de antemano advertimos que el crecimiento ilimitado de los contingentes de productos lácteos ofertados a la UE puede generar una total liberación del comercio entre las partes a futuro, lo cual dejaría a la cadena láctea nacional en una situación de total indefensión. Por lo tanto recomendamos que los cupos ofrecidos se acoten en el tiempo.
- Tercero, ratificamos nuestra solicitud de desmonte de los subsidios a la exportación, ayudas internas y operaciones de organismos de intervención. En el entendido de que estos mecanismos distorsionan completamente la dinámica del mercado internacional, plantean una competencia desleal y dejan al sector lechero colombiano en medio de una guerra de subsidios entre Estados Unidos y la UE, completamente avasalladora.



CONSEJO NACIONAL LÁCTEO **Bogotá D.C. Noviembre 19 de 2009**

Agradecemos la atención prestada a esta solicitud de la Cadena Láctea, representada por los gremios: Analc, ANDI, Asoleche, Fedecoleche y Fedegan. Y esperamos el desarrollo de las negociaciones recoja nuestras recomendaciones ya acercándose el proceso de cierre del acuerdo comercial.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink that reads 'Catalina Vega Rodríguez'.

Catalina Vega Rodríguez  
Secretaría Técnica  
Consejo Nacional Lácteo

Con copia:  
Doctor Andrés Espinosa - Jefe Negociador Agrícola MADR Acuerdo Bilateral Colombia - UE



SOCIEDAD DE AGRICULTORES  
DE COLOMBIA  
FUNDADA EN 1871



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Fecha: 26-03-2010 17:18:22      Rad No: 2010-013-000107-2  
Asunto: CON GRAN PREOCUPACION LA SAC OBSERVA QUE  
Anexo:  
Remite: (ENV) SAC SOCIEDAD DE AGRICULTO  
Destino: DESPACHO MINISTRO

1

Bogotá DC., 25 de marzo de 2010  
PSD-029/10

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL  
Grupo de Gestión Documental

Doctores  
Luis Guillermo Plata Páez  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo  
Andrés Fernández Acosta  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Bogotá, DC.

FECHA: \_\_\_\_\_  
HORA: 26 MAR 2010  
RECIBIO: \_\_\_\_\_

Apreciados señores Ministros.

Lamentablemente y con gran preocupación la SAC observa que los temas pendientes de negociación con la Unión Europea no culminan y que las complicaciones y desconocimiento de las condiciones finales de la negociación encabezada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, continúan generando zozobra y falta de credibilidad sobre el resultado de esta negociación.

En efecto, a la fecha de hoy y de acuerdo con los correos adjuntos, los cuales se explican por sí solos, temas de la trascendencia y gravedad como la cláusula de prevalencia de la sección agrícola del acuerdo no ha sido concretada, a pesar de la flexibilidad del sector privado de plantearlos bajo lenguaje OMC, según el planteamiento del jefe negociador para que fueran aceptados por la UE y sobre la cual existen conceptos del propio Ministerio de Agricultura que justifican su existencia imprescindible.

Tampoco ha sido posible que se nos envíen las listas consolidadas con los resultados definidos de la negociación lo cual implica que se siguen manejando negociaciones sin que el sector privado tenga el derecho de conocer que productos o condiciones están en juego.

Como se le manifestó en la reunión de CATAM del pasado viernes 5 de marzo era evidente que el tema de la leche no era lo único grave que estaba por resolver en este acuerdo y era claro además que nosotros no podíamos saber, como lo indicamos al señor Presidente de la República, que otras cosas delicadas estaban pendientes de negociación, como en efecto está sucediendo 20 días después.



SOCIEDAD DE AGRICULTORES  
DE COLOMBIA  
FUNDADA EN 1871

2

negociaciones con la Unión Europea se puedan ver afectados por diferencias personales entre los distintos funcionarios.

Adicional a lo anterior, es indispensable solicitar al señor Ministro que se nos permita recibir los textos de las propuestas de Colombia a la Unión Europea en la medida que construir posiciones y ayudar al Gobierno Nacional en el manejo de planteamientos adecuados en la negociación hace imperativo contra con los textos de las propuestas elaboradas por Colombia, con la debida confidencialidad sobre el manejo de los textos, como lo hiciera el sector privado en todas las negociaciones emprendidas por el Gobierno Nacional, en las cuales no ha sido reproducido ni un solo texto de los que ha facilitado el Gobierno al sector privado, incluyendo casos tan delicados como el del TLC con los Estados Unidos.

Esperamos señor Ministro que los comentarios y observaciones expuestos nos sirvan a todos para lograr el ambiente de trabajo y camaradería necesarios para lograr una labor armónica entre las diferentes instancias del Gobierno y de estas con el sector privado, que redunde en mejores resultados para el país en las negociaciones comerciales, en un momento en el cual Colombia necesita lograr buenos acuerdos comerciales en un contexto en el que muchos países ya dan claras señales de sus tendencias proteccionistas ante el clima de crisis económica mundial.

Del señor Ministro,

Atentamente,

Rafael Mejía López  
Presidente

Copias: D/res.: Andrés Felipe Arias, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Santiago Pardo, Jefe Negociador, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.  
Andrés Espinosa, Asesor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Gremios afiliados a la SAC.



Bogotá D.C., 27 de abril de 2010

PE - 0032

Doctor  
**LUIS GUILLERMO PLATA PAEZ**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo  
Ciudad

Doctor  
**ANDRES FERNANDEZ ACOSTA**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ciudad

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL  
RECIBO

FECHA: 29 ABR 2010  
HORA: 09:52  
RECIBO: 09952

Apreciados Ministros:

Con preocupación vemos el inicio de las negociaciones de los tratados de libre comercio con Panamá y la República de Corea. El intercambio inicial de ofertas y la posición negociadora del equipo colombiano deja entrever que los intereses defensivos del sector ganadero no serán atendidos por las contrapartes en cada uno de los tratados y menos aun serán defendidas y exigidas por quienes llevan la voz en la parte colombiana.

Esta situación se ha convertido en una constante en los tratados negociados y suscritos por el país en el pasado reciente, pues con los países con quienes debemos proteger la alta sensibilidad del sector ganadero el equipo negociador cede más de la cuenta. Tal es el caso de Mercosur, Estados Unidos y, Unión Europea para el caso del sector lácteo.

Por el contrario, en los mercados que tienen un alto atractivo y por lo tanto tenemos intereses defensivos, no se logran consolidar condiciones de acceso favorables para la ganadería colombiana, que por lo menos equiparen las condiciones negociadas en otros tratados. En este caso podemos mencionar México, Triángulo Norte, Estados Unidos, y Europa para el caso de la carne.

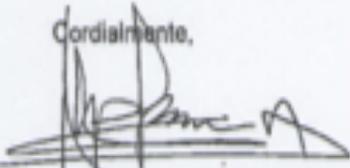
El reciente caso de las negociaciones del TLC con la Unión Europea muestra una clara fisura entre los intereses que se defienden en el proceso de negociación y los intereses reales del país agropecuario, pues resulta evidente como el sector lácteo, gran perdedor de esta negociación, terminó pagando la cuenta de los sectores que sí se beneficiaron.

Durante el proceso, el gremio ganadero manifestó de manera consistente las nefastas consecuencias que traería para el sector la liberalización del comercio ante un productor de la talla de la UE, principal productor y exportador de leche y derivados lácteos en el mundo, más aun cuando sus ayudas internas, no obstante estar permitidas en el marco de la OMC, distorsionan los precios internacionales y generan una competencia desleal y predatoria para los productores colombianos de leche. Sin embargo, estas solicitudes no fueron atendidas y las ofertas del negociador agrícola hacia la contraparte, lejos de sentar una posición inflexible que cuidara el sustento de más de 400.000 familias ganaderas, terminaron por entregar el sector poniéndolo en una posición de altísima vulnerabilidad.

Sin perjuicio de las capacidades y calidades del Dr. Felipe Jaramillo, quien fue nombrado recientemente Jefe de Mesa de Acceso a Mercados para el Sector Agrícola, consideramos necesario que quien ocupe dicha posición tenga una mayor sintonía con el sector, con sus intereses y realmente atienda las solicitudes legítimas emanadas de la sensibilidad del sector y defienda sus intereses.

Por lo anterior, me permito solicitar que se nombre al Dr. Andrés Espinosa Fenwarth como Jefe de Mesa, quien consideramos que además de tener las capacidades, experiencia y jerarquía requeridas para este cargo, también tiene la sensibilidad sectorial antes mencionada.

Cordialmente,



**JOSE FELIX LAFAURIE RIVERA**  
Presidente Ejecutivo

Copia:

Dr. Luis Guillermo Plata Paez, Ministro de Comercio Industria y Turismo.  
Dr. Juan Camilo Salazar, Viceministro de Agricultura de Desarrollo Rural. ✓  
Dr. Santiago Pardo, Jefe Negociador  
Dr. Andrés Espinosa Fenwarth, Asesor Ministro de Agricultura. ✓

## APÉNDICE IV

### **Discurso de instalación de José Félix Lafaurie como Presidente Ejecutivo de FEDEGAN en el XXIX Congreso Nacional de Ganaderos Cartagena, noviembre de 2004**

Esta es la visión expuesta en el Congreso Nacional de Ganaderos en noviembre de 2004, y compartida por todos los ganaderos del país. Pero más que una frase en un discurso, es una necesidad y una consigna para la acción. Por su magnitud y enfoque, esta gran meta impone, en principio, tener claridad sobre el actual estado del arte de la ganadería colombiana, para, a partir de ese punto de partida, definir objetivos, diseñar estrategias y establecer las múltiples actividades y sus responsables, que están en la base del “Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019”.

La ganadería colombiana, a pesar de las conocidas dificultades del entorno rural en que se desarrolla, y a pesar de los injustos estigmas que pesan sobre la actividad y sobre los productores ganaderos, ha mostrado enormes avances durante los últimos años, a partir del liderazgo de FEDEGAN y del apalancamiento financiero de los recursos parafiscales aportados por el gremio mismo al Fondo Nacional del Ganado, los cuales han permitido importantes logros en aspectos como el sanitario, de transferencia tecnológica y de modernización de los procesos de sacrificio y transformación de carnes, entre otros; pero también a partir del empuje de los ganaderos y de sus instituciones, como es el caso de los importantes avances genéticos en cabeza de las asociaciones de razas puras.

No obstante, este ritmo de transformación ya no es suficiente frente a los retos apremiantes de la globalización y, por lo tanto, es necesario “aplicar el acelerador” al proceso de modernización de la ganadería colombiana. El país rural recuerda la verdadera catástrofe que, para muchos renglones agrícolas altamente transables en el mercado internacional, representó la abrupta y unilateral apertura de los años noventa del siglo pasado. La segunda oleada de globalización viene de la mano de los acuerdos bilaterales de libre comercio que están a la orden del día, aunque presenta significativas diferencias: la primera, que responde a negociaciones bilaterales y no a una decisión unilateral y excesivamente generosa del país; la segunda, que contempla periodos de desgravación que le dan alguna gradualidad para permitir la reconversión y reorientación de los diferentes renglones de la Producción; y la tercera, que el Estado ha previsto mecanismos que apalanquen los esfuerzos públicos y privados de dicha reconversión y reorientación productiva, los cuales integran la llamada “agenda interna”.

Y hay una cuarta diferencia que toca con nuestro sector específicamente. En la primera apertura, la ganadería no se vio afectada y, por el contrario, sirvió de “tabla de salvación” para muchos agricultores que encontraron en nuestra actividad una opción productiva. En el proceso de globalización en marcha, la

ganadería es un actor de primera línea, no sólo por estar calificado como un sector con alto potencial dentro de la Apuesta Exportadora Agropecuaria, sino porque los acuerdos comerciales incorporan la posibilidad de acceso a nuestro país de los productos de países que son potencias ganaderas mundiales, como Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Estados Unidos.

Así las cosas, nuestra meta ganadera debe ser convertir a Colombia en otra más de estas potencias ganaderas, para lograr acceso real a los Estados Unidos y a muchos más mercados en todo el mundo, y para preservar nuestro significativo mercado interno. Tenemos con que hacerlo. Tenemos las tierras y nuestra favorable condición tropical; tenemos los animales y un buen nivel genético; tenemos un gremio fuerte y una gran cultura ganadera, y tenemos, sobre todo, ganaderos curtidos en la dificultad y con una gran fe en el futuro.

Pero también acusamos grandes carencias. No contamos con los niveles de educación básica requerida para fundamentar la transferencia de tecnología; no tenemos una infraestructura básica rural que soporte los niveles de crecimiento requeridos; no tenemos una institucionalidad pública suficientemente sólida en aspectos críticos como el sanitario y el de inocuidad de alimentos; nos falta “democratizar” la genética y generar mecanismos masivos de transferencia tecnológica; nos falta empresarización y formalidad; nos falta crédito y mecanismos de capitalización rural; nos faltan sistemas de trazabilidad aceptados a nivel internacional; nos falta racionalizar la estructura de costos de la ganadería y una mayor integración de cadena.

En fin, precisar y potenciar los aspectos positivos, así como reconocer con realismo los negativos para neutralizarlos, todo ello a partir de la formulación de objetivos que apunten a una meta final –a una visión–, y de estrategias que permitan alcanzar unos y otras, es lo que da sentido a la formulación del Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019 –PEGA

## APÉNDICE V

Origen de Publicación: Nacional  
Origen de la Noticia: Bogotá D.C

Condición de la Noticia: Positiva  
Medio que Publica: PRESIDENCIA

### **PALABRAS DEL PRESIDENTE URIBE EN CONGRESO DE GANADEROS**

---

Página Internet  
Portada

Las siguientes son las palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez, al intervenir en el Congreso Nacional de Ganaderos, organizado por Fedegan.

“Quería, en primer lugar, felicitar a Fedegan por muchos motivos. Por los logros de estos años, bajo un liderazgo probo, entusiasta, eficiente, de un patriota respetable, culto, imaginativo, el doctor José Félix Lafaurie. Muchas felicitaciones a Fedegan por este balance.

Quiero felicitar a Fedegan también por su contribución a la Visión 2019. Los pueblos necesitan el trabajo cotidiano y la visión de largo plazo. Si hay trabajo cotidiano pero no hay visión de largo plazo, la ciudadanía se pregunta: ¿para qué tanto esfuerzo? ¿Hacia donde vamos? Y si hay visión de largo plazo pero no hay un gran impulsado de todos los días, esa visión se convierte en nuevo enunciado retórico, sin posibilidades de éxito.

Por eso hemos venido haciendo el esfuerzo de comprometer en el debate democrático a nuestros compatriotas para esa visión de la Colombia con la cual soñamos, al 7 de agosto del 2019, cuando habrán de completarse dos siglos de la Batalla de Boyacá. Este esfuerzo de Fedegan es un ejemplo.

Todos los gremios, los sectores, los subsectores, los departamentos, los municipios, todos deben tener su Visión 2019. El Gobierno la incorpora como un anexo de la visión general.

Y felicitaciones a Fedegan por la certificación de calidad. Le vemos todos los efectos positivos prácticos. Me parece que llega en un momento muy oportuno.

En concordancia con la meta de la erradicación total de la aftosa para el 2008, esta certificación de calidad de credibilidad internacional, se convierte en un gran escudo que puede exhibir el país, en el propósito de abrir mercados para la carne, para la leche y los derivados lácteos de Colombia.

Tiene un gran valor en este momento, cuando estamos atentos a poder abrir efectivamente ese mercado.

Y muchas felicitaciones a los compatriotas ganaderos que han recibido el galardón de la Federación. A todos ellos por sus méritos.

Recordamos a los que nos han abandonado y nos acompañan desde el cielo, como a Luis Samuel Martínez, a su señora, a sus hijos, una felicitación desde el fondo del alma por este galardón que han recibido hoy en homenaje a Luis Samuel.

Quisiera referirme a tres temas: el tema de nuestra visión general para el país en estos cuatro años, unas apuntes concretas sobre la ganadería y el tema del orden público.

Hoy, no por falta de voluntad mía sino por la coincidencia de este congreso con el Banquete del Millón del Minuto de Dios en Bogotá, al cual deberé asistir, el tiempo se me ha hecho relativamente corto, porque me sentiría mal de no acompañar al Minuto de Dios.

Les propondría respetuosamente que antes de que yo aborde esos tres temas, pueda escuchar algunas preguntas, comentarios, preocupaciones de ustedes, pero además anticipo que en estos tres temas voy a referirme a muchos de los temas que trató en su muy articulada y profunda intervención el doctor Lafaurie.

Entonces les ofrezco la palabra a algunos de ustedes. El doctor Lafaurie me ayuda asignando la palabra, yo tomo nota y procuraré dar respuesta a algunos de estos comentarios.

Déjenme referir a algunos de los temas del doctor Lafaurie: el tema de pobreza y el tema de equidad. Primero, nuestra noción de crecimiento: sí, nosotros queremos crecer al 6 por ciento, lo necesitamos. El país no puede seguir con unos crecimientos anémicos, el país necesita crecimientos vigorosos.

Pero quiero hacer esta observación: nosotros no estamos en ninguna de las tesis que antagonizaron en América Latina. Durante años nos dijeron que el modelo era el brasilero: crecer y que la equidad y la superación de la pobreza llegarían espontáneamente.

ustedes. Vamos a necesitar verificar que no haya finca ganadera en Colombia, los 450 mil ganaderos aproximadamente que tiene el país, que eluda el pago de las cotizaciones a la seguridad social. Para nosotros lograr plena cobertura en salud, todos tenemos que demostrar el cumplimiento con esas metas.

Está el tema del crédito popular al cual me referí. En el Consejo Comunitario le dedicaremos un espacio al tema de infraestructura, donde hay gran atraso en el país, pero yo creo que lo que se está haciendo en el Plan 2500, y lo que empieza a desabrirse en materia de nuevas concesiones, va a ser muy importante.

En el tema de los instrumentos macroeconómicos: es fundamental la ayuda del Congreso para aprobar la reforma tributaria. Ya me referí a algunos puntos de ella de gran importancia para incentivar la inversión Y B, las transferencias.

Yo voy a rogar que cada uno de ustedes nos ayude a crearle legitimidad a estos proyectos. ¿Cuál es la propuesta de transferencias? Hombre, descentralicemos sin quebrar a la Nación.

Uno no puede ponerse en esto a hacer demagogia para dejar a la Nación quebrada. La Nación no se quebró súbitamente. La quiebra de la Nación se fue generando por una serie de decisiones, de manejos y de falta de correctivos. Y se quebró.

Nosotros encontramos un endeudamiento neto del 48 por ciento, hoy está en el 33. Un déficit en el Gobierno Nacional fiscal del 6 y medio. Después de haber asumido cinco billones de pagos anuales de pensiones al Seguro Social, ese déficit este año puede quedar entre el 4,5 y el 4,9. Todavía es muy alto.

¿Qué pasa donde nosotros tomemos una decisión no juiciosa en materia de transferencias? Quebramos a la Nación y quebramos las regiones. El país ya lo vivió, en los años 1999 y 2000 el Gobierno Nacional tuvo que decirle a las regiones: sí, nos hablamos comprometido en el 91 a transferirles 10, pero no les podemos transferir sino 6.

¿Qué ganamos nosotros si yo le digo ahora al gremio ganadero: cuenten con 100, y a la hora de la verdad el Presupuesto Nacional no les puede dar sino 50. En esto hay que tener realismo.

Miren: si la decisión de transferencias no es juiciosa, al otro día volvemos a tener una crisis financiera.

Que no nos olvidemos que hace cuatro años, por esta época, estábamos enfrentando la crisis de los TES, con tasas de interés del 17 - 18. Con unos mercados que tenían ganas de cerrarle a Colombia.

A mí me dijo el representante del Banco Mundial hace cuatro años que Colombia estaba perdiendo la viabilidad financiera. Hoy esa DTF está al 6.6. Esos TES se colocan entre el 8 y el 10.

Colombia, después de que le quitaron en los años 1999 y 2000, la condición de país grado de inversión, ¿qué le pasó a Colombia? Durante muchos años tuvo enormes dificultades. Hoy empieza a superarlas. Pero esto todavía está muy frágil.

Miren, tengan en cuenta esto: hace un mes, mes y medio, celebramos que le prestaron al país mil millones de dólares a 31 años de plazo, a una tasa de interés de 7.44.

Hace tres semanas salimos al mercado internacional por 500 millones de dólares, para asegurar todo el financiamiento del año entrante. Nos ofrecieron 3.000. ¿Saben a cómo los tomamos? Los tomamos a 31 años de plazo y al 7.14. Eso beneficia a todo el mundo.

Lo peor que le puede pasar a las regiones es que se quiebre la Nación. Una decisión, y lo digo al oído de los congresistas aquí presentes, de quienes me apoyan y de quienes hacen oposición, una decisión no juiciosa en materia de transferencias, inmediatamente se refleja en un encarecimiento de la tasa de interés, que afecta al Gobierno Nacional, a las regiones y al sector privado.

Yo creo que es importante lograr la sostenibilidad de las tasas de interés que viene consiguiendo Colombia, y preparamos a ver si el país es capaz de recuperar el grado de inversión.

Todo lo que sea inflación más 1.03, es ganancia en la descentralización.

Porque dicen: es que Uribe quiere acabar la descentralización. Por Dios, yo vengo de la región. Yo soy un político de parroquia. Si alguien tiene que tener afecto por la descentralización, soy yo. Lo que pasa es que yo no he sabido quebrar a la empresa privada ni al Estado.

Y yo, como Presidente de Colombia, no voy a permitir que quebramos a la Nación. Estamos haciendo un esfuerzo muy grande por sacarla adelante. La población está creciendo al 1.03. Y esa tasa de crecimiento es declinante.

¿Qué ha aprobado el Senado de la República y la Comisión Primera de la Cámara? Que las

transferencias, en el año 2008, sean inflación más 4.

Todo lo que sea por encima de 1.03, que es el crecimiento de la población, es ganancia de la descentralización. En el año 2009, inflación más 4; en el año 2010, inflación más 3 y medio; en 2011 inflación más 3; en el 2016, cuando se supone que ya hemos empezado a regresar en materia de esta carga pensional, estaríamos en el promedio del crecimiento del ingreso de la Nación en los últimos cuatro años.

Si la economía crece al 4 por ciento, todo lo que crezca por encima del 4 se refleja en aumento de las transferencias a las regiones. Por ejemplo, si un año la economía crece al 5 y ese año estaba previsto que el aumento sería inflación más 3 y medio, entonces ya no será de inflación más 3 y medio sino de inflación más 4 y medio.

La base más el punto adicional de crecimiento por encima del 4 por ciento.

Para nosotros es fundamental para atender los requerimientos de la Nación y de las regiones, una decisión equilibrada en eso.

Yo aplaudo la decisión ayer en la Comisión Primera de la Cámara, pero estamos haciendo fuerza para que la Plenaria de la Cámara nos apruebe eso en las dos semanas que vienen, y para que el Congreso en su conjunto le dé aprobación en segundo debate, en segundo período legislativo, a partir del mes de marzo. Ruego que ustedes nos ayuden a crear una gran conciencia de opinión sobre el tema.

Y viene la capitalización de Ecopetrol: no es venderlo sino crecerlo. Y nos han dicho que hay que crecerlo de una u otra manera. La única manera es abrirlo a que lo capitalicen. Y ustedes, que son prácticos, les voy a proponer una reflexión: ¿qué es mejor para la Nación: ser dueña del 100 por ciento de una Ecopetrol que puede perder las reservas, o del 80 por ciento de un Ecopetrol que puede ser próspera, con más capacidad de inversión?

Es lo que ha pasado en Telecom. Hace 4 años la Nación era dueña del 100 por ciento de Telecom, era dueña de una mortuoria quebrada, no había con qué pagarles a los pensionados ni a los trabajadores, ni con qué hacer inversiones. Hoy la Nación es dueña del 50 por ciento menos una acción de Telecom, pero están asegurados los pensionados, y por cuenta de Telecom.

¿Para dónde vamos? ¿Qué le hubiera pasado a la Nación si nosotros no hubiéramos reformado 300 empresas y no reformamos las que nos faltan? ¿Ustedes se imaginan el Gerente de Telecom llegando donde el Ministro de Hacienda: ministro, mis 500 mil millones para pagar pensiones? ¿En qué estaríamos? Eso lo evitamos.

Se aseguró el pago de los pensionados, hoy hay tranquilidad laboral en Telecom. ¿Saben cuánto tiene en plata? Tiene 650 millones de dólares para inversión en los próximos años.

Yo he visto aquí con entusiasmo la propuesta de Fedegan de una gran revolución de las telecomunicaciones en el campo. Para allá vamos. Yo tengo, yo comparto que todo ganadero debería estar conectado a Internet.

Las subastas tienen que convertirse en subastas virtuales. Todo empresario del campo, grande, chiquito o mediano, debe tener una conexión de Internet con banda ancha, con toda la velocidad y sin limitaciones, que le permita saber qué dicen los satélites sobre las lluvias, cómo están los mercados, en qué momento compra insumos, en qué momento vende producto final.

Eso está en principio despejado hoy en Colombia, porque tenemos 650 millones de dólares para invertir en esa empresa.

Ayúdenme a crear conciencia sobre la necesidad de capitalizar a Ecopetrol.

Ahora, vienen otras reformas, ahora vamos a reformar todas las clínicas del Seguro Social. Ya queda entregada la semana entrante a una organización religiosa la administración de la clínica Enrique de la Vega, aquí en Cartagena.

Yo confío en un año poder mostrar buena parte de las clínicas del Seguro Social con una administración diferente y eficiente. ¿Para qué conservarlas en la modalidad actual, que para el país son una carga y no un buen servicio? Necesitamos sacar estas reformas adelante.

Yo voy a referirme al tema de orden público. A ver, apreciados compatriotas, hablemos de instituciones.

Las instituciones son efectivas o son retóricas. El poder es real o es un poder de apariencia. Yo creo que el país había llegado a unas instituciones retóricas, de apariencia. La justicia sin poder actuar, las Fuerzas Militares y de Policía desplazadas y los nuevos poderes reales eran los grupos irregulares.

Se disputaban el poder real en unas regiones los paramilitares, en otras regiones la guerrilla, o llegaban a tener unas regiones compartidas y se delimitaban entre ellos. Para que me vengan a decir a mí que estamos acabando con la institucionalidad. La estamos recuperando. Era una

Pero también, para que la verdad sea completa, que nos cuenten todo lo que pasó con el M-19, que nos cuenten las alianzas de sectores de la política con las Farc y con el ELN.

Porque allá hay un sesgo, allá hay un sesgo: muchos le hacen el asco al proceso de paz con los paramilitares. Hay veces me dice Luis Carlos Restrepo: 'Presidente, me siento solo, a la hora de hablar de paz con el ELN sobra quien ayude. A la hora de hablar de paz con los paramilitares, nadie ayuda, sobra quien critique'.

Eso tampoco es bueno. Le hacen el asco al proceso de paz con los paramilitares, cuyas bondades acaba de destacar el doctor Lafaurie: siempre es menos difícil el futuro del país con 30 mil desmovilizados de paramilitares y más de 8 mil desmovilizados de la guerrilla, con cerca de 20 mil fusiles que han entregado, a que eso no se hubiera dado.

Pero lo que no es bueno es darles ese tratamiento diferencial. Más aún, pensando en el futuro del país, yo creo que la Ley de Justicia y Paz, en el momento de un acuerdo con los del ELN y con las Farc, habrá que reformarla.

Paradojas: esa Ley parece muy blandita frente a los paramilitares y es tan dura frente a la guerrilla, que no la aceptan. Va haber que reformarla.

Y el Presidente de la República tiene la obligación de anticiparse a ello. En el momento que haya un acuerdo de paz sincero, de buena fe, con el ELN y con las Farc, esa Ley habrá que reformarla creando unas condiciones más benignas. Esa controversia hay que enfrentarla. Eso hay que decirlo con toda claridad al país.

El país va a tener que pensar en verdad, justicia, reparación. Yo diría: en el momento que se haga un proceso de paz con las Farc, con el ELN, en ese momento sí va a aflorar el tema del perdón. Yo creo que olvido no. No para estimular rencores, sino para evitar la repetición de errores.

Porque yo creo, doctor Lafaurie, que su tesis es una tesis muy respetable, del cerco anti-rural en la historia de Colombia. Pero déjeme agregar otro: aquí la generación mía vivió muchos años en los cuales el sesgo era otro: el sesgo era que la dirigencia del país confundía la civilidad con la debilidad.

Por posar de civilistas, procedían con toda la debilidad. Y en lugar de apoyar a la Fuerza Pública, vivían era de zalamerías en coqueteo con los grupos al margen de la ley y con los delincuentes.

En eso que no quepa dudas, apreciados compatriotas. El tema es difícil, pero vamos para adelante. Una Colombia sin guerrilla, sin paramilitares, sin narcotráfico, sin corrupción.

Rápidamente nos vemos en el Consejo Comunitario (del sector ganadero). Muchas gracias".