

AYUDA MEMORIA

LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y SU IMPACTO SOBRE LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN ZONAS COCALERAS DEL PERÚ

**Equipo Técnico
CEPES-CONVEAGRO
13.02.2006**

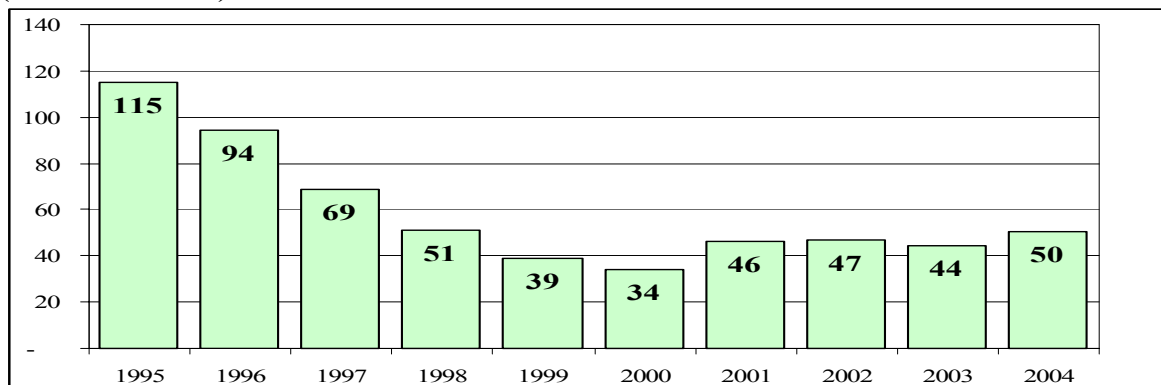
Según la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)¹, “*en el Perú se produce la hoja de coca en la región oriental a la cordillera de los Andes ... en las zonas de coca y sus áreas de influencia habitan un total de 2.1 millones de personas que en su gran mayoría viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza*”. Este cultivo se ubica principalmente en 14 grandes cuencas y 8 subcuencas ubicadas en la Selva Alta y Baja, en doce de los veinticuatro departamentos del país (San Martín, Huanuco, Amazonas, La Libertad, Loreto, Ucayáli, Pasco Junín, Ayacucho, Cusco, Puno y Cajamarca).

Las cuencas cocaleras más importantes son: Alto Huallaga (San Martín y Huanuco), Apurímac-Ene (Ayacucho, Cusco y Junín) y La Convención – Lares (Cusco), las cuales concentran aproximadamente el 88% de la extensión total en la actualidad, y cuya producción en gran parte se transforma en derivados de coca (PBC bruta y lavada y/o clorhidrato de cocaína) para mercados internacionales y, en menor escala, para el mercado nacional. Mientras que el 12% restante se ubica en las cuencas de los ríos San Gabán, Inambari y Tambopata (Puno), Aguaytía (Ucayali) y Palcazú-Pichis-Pachitea (Pasco) y Marañón-Putumayo (Loreto), cuya producción de hoja de coca también se deriva en un alto porcentaje al narcotráfico.

Según DEVIDA, la expansión de los cultivos de coca se inicia en la década de los setenta, hasta alcanzar su máximo nivel en los noventa (115 mil hectáreas en 1995), para luego caer a 34 mil hectáreas en el 2000, como resultado de la caída de precios y una estrategia de interdicción (Gráfico 1). Sin embargo, se ha notado una recuperación en los últimos años, llegándose a un área de 50 mil hectáreas en el año 2004, lo que equivale a un incremento de 47% respecto al 2000, lo que se explica principalmente por la expansión del cultivo en las cuencas del Alto Huallaga y Apurímac-Ene, así como en varias cuencas menores.

¹ Véase Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas” (2002).

GRÁFICO 1
ÁREA CULTIVADA DE HOJA DE COCA A NIVEL NACIONAL, 1995-2004
 (miles hectáreas)



FUENTE: Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas

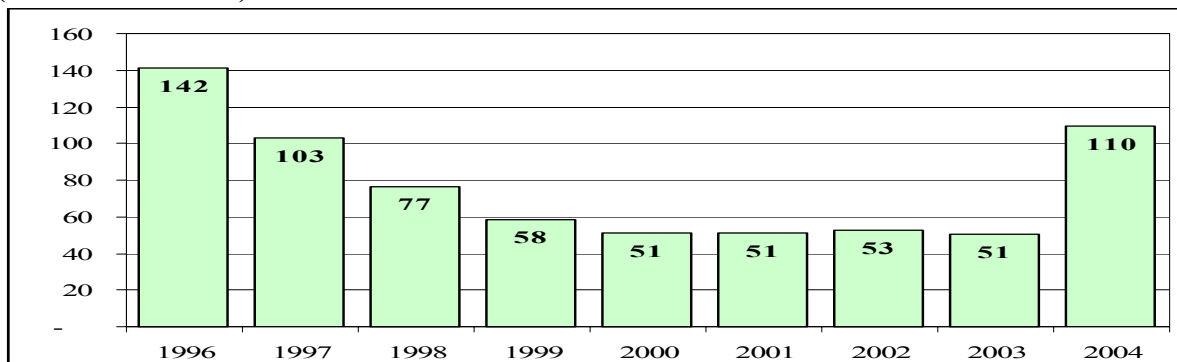
CUADRO 1
ÁREA CULTIVADA DE HOJA DE COCA SEGÚN CUENCA, 2001-2004
 (hectáreas)

| CUENCAS-VALLES | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Huallaga | 14,481 | 15,286 | 13,646 | 16,951 |
| Apurímac | 12,600 | 14,170 | 14,300 | 14,700 |
| La Convención-Lares | 13,980 | 12,170 | 12,340 | 12,700 |
| Sandia-San Juan del Oro: Inambari-Tambopata | 2,520 | 2,430 | 2,260 | 2,000 |
| Aguaytia-Pachitea | 1,051 | 1,065 | 510 | 500 |
| Otros | 1,600 | 1,600 | 1,170 | 3,500 |
| Total | 46,232 | 46,721 | 44,226 | 50,351 |

FUENTE: Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas "Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú" (2005)

Este incremento del área cultivada ha sido acompañado de una mejora de los rendimientos por hectárea, que explica un aumento más que proporcional de la producción total. Así, la producción por hectárea pasó de 1.10 toneladas métricas en el 2001 a 2.18 en el 2004, es decir, el rendimiento creció en 98% (Gráfico 2).

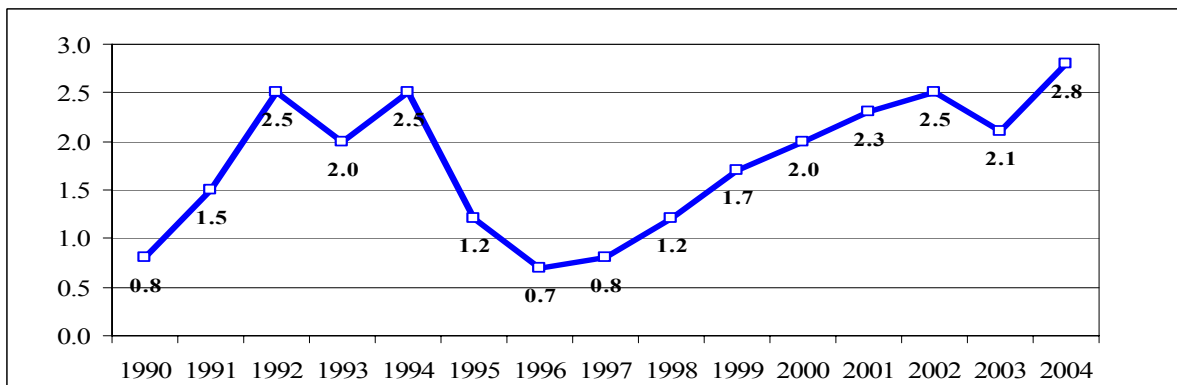
GRÁFICO 2
PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA SECA EN EL PERÚ, 1996-2004.
 (toneladas métricas)



FUENTE: Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas

Adicionalmente, otro factor que incidió en el incremento de la producción ha sido la mejora sostenida del precio en chacra, que varió de \$ 0.7 por kilo en 1996 a \$ 2.8 en el 2004 (Gráfico 3), coincidiendo con fuertes fluctuaciones y/o una tendencia decreciente de los precios agrícolas de los otros cultivos presentes en las zonas cocaleras (arroz y maíz amarillo, por ejemplo). Esta evolución diferenciada de la rentabilidad de los cultivos viables en dichas zonas representa un estímulo para dedicarse a una actividad ilícita pero lucrativa.

GRÁFICO 3
PRECIOS EN CHACRA DE LA HOJA DE COCA EN EL PERÚ, 1990-2004
 (US\$/Kg)



FUENTE: Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas

En este contexto, se debe recordar que el Perú fue uno de los países que participó en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994, lo que incluyó la firma de varios acuerdos complementarios como el Acuerdo sobre Agricultura. Luego se suscribieron acuerdos comerciales con otros países, destacando los acuerdos con Chile a fines de los noventa y con MERCOSUR en el 2004. Y, desde el 1 de enero del 2006, el Perú se incorporó plenamente a la zona de libre comercio de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), terminando de liberar su comercio con los otros países de este bloque (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela). Esto evidencia que nuestro mercado interno de productos agrarios viene enfrentando un proceso de apertura gradual.

De otro lado, es innegable que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos profundiza y acelera considerablemente esta apertura, llegándose a generar contradicciones entre este proceso y su anterior política de lucha contra el cultivo ilícito de hoja de coca, que en su momento motivó el

otorgamiento de preferencias arancelarias a nuestros productos de exportación. Sin embargo, actualmente, el Gobierno norteamericano promueve firmemente un proceso de desgravación arancelaria que ignora las sensibilidades de nuestra agricultura y, de manera particular, expone a los productores de las zonas cocaleras a una competencia de importaciones subsidiadas, lo cual se agrava por la ausencia de una agenda interna, es decir, de un conjunto de medidas o políticas públicas orientadas a resolver los problemas estructurales del sector y mejorar su competitividad.

En este sentido, la posición norteamericana en el TLC logró imponernos una apertura inmediata o acelerada en la mayoría de productos agrarios sensibles donde tienen intereses comerciales, como se comprueba al analizar el tratamiento a los diferentes temas críticos del Capítulo sobre Agricultura².

En términos generales, los compromisos del acuerdo negociado implican lo siguiente:

- Tratamiento de las ayudas internas.- EE.UU. sólo eliminará los subsidios a la exportación en el comercio bilateral (siempre y cuando otros países no los utilicen en su comercio con Perú), mientras que todo lo relacionado a ayudas internas sólo será negociado en la OMC.
- Plazos de desgravación.- Se aceptó una desgravación inmediata de varios productos sensibles (algodón, trigo, cebada, oleaginosas)³. Sólo se aplicarían plazos largos en lácteos, arroz, carne de bovino y cuartos traseros de pollo, aunque en algunos casos dichos plazos se ven neutralizados por las cuotas tan grandes que se concedieron.
- Vigencia de la Franja de Precios.- EE.UU. se opuso de manera inflexible a su permanencia. El acuerdo final limita totalmente la aplicación de derechos adicionales debido a la franja, ya que el arancel base fijado es tan bajo que no permitiría que el mecanismo cumpla cabalmente su función estabilizadora y conduce a una eliminación del sistema en el mediano plazo⁴.
- Aplicación de Salvaguardia Especial Agropecuaria (SEA).- EE.UU. planteó e impuso una SEA temporal, aplicable sólo durante el período de desgravación, para muy pocos productos (lácteos, arroz, carne de bovino y cuartos traseros de pollo). Esta SEA se activaría con un disparador por volúmenes.
- Aplicación de cuotas o excepciones parciales.- EE.UU. tuvo una posición contraria a las cuotas cerradas, sosteniendo que su objetivo era lograr una apertura total, lo que se aceptó finalmente. Las cuotas concedidas, que entrarían con arancel cero, algunas veces, representan una porción considerable del mercado interno (como es el caso del maíz amarillo duro).

La sensibilidad de las zonas cocaleras ante la apertura se explica por las importantes áreas que serían afectadas por los cambios de la rentabilidad que propiciaría la apertura exigida por los EE.UU., cuyos efectos serían amplificados por la precaria articulación de estos productores a los mercados internos, propiciándose un escenario contrario al desarrollo de cultivos alternativos a la coca. Por ello, es muy probable que el TLC con EE.UU. pueda generar daños que difícilmente podrá compensar ningún boom exportador, donde las oportunidades creadas serían aprovechadas solo por una minoría de los productores, exponiendo al resto a una complicada situación en el mercado interno.

² El 07.12.2005 los jefes negociadores de Perú y EE.UU. concluyeron las negociaciones para un tratado de libre comercio entre ambos países, independientemente de Colombia y Ecuador. El texto del Capítulo sobre Agricultura fue difundido el 31.01.2006. Este texto debe ser aprobado por los Congresos de ambos países para entrar en vigencia.

³ Según la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, el acuerdo alcanzado abre nuevas oportunidades para los agricultores norteamericanos: *“Más de dos tercios de las actuales exportaciones agrarias de EE.UU. estarán libres de aranceles inmediatamente ... los aranceles en la mayor parte de los productos agrarios de EE.UU. se desmontarán antes de 15 años, con todos los aranceles eliminados en 18 años”*.

⁴ La aplicación temporal de la Franja de Precios, tal como se describe aquí, corresponde a la interpretación del gobierno peruano de los textos del capítulo agrícola. Sin embargo, esto no queda claro, ya que en la nota 2.a del Apéndice I del Capítulo II se establece que *“Perú no deberá aplicar ningún sistema de banda de precios (Sistema de Franjas de Precios) a mercancías agrícolas importados de los Estados Unidos”*, lo que significaría la desactivación inmediata del sistema y una reducción brusca en el nivel de protección a los productos considerados bajo este régimen (arroz, maíz amarillo, lácteos y azúcar).

Esto hace necesario un conocimiento preciso de los impactos que tendrá el proceso de apertura del mercado interno sobre los cultivos que actualmente cubren las mayores áreas e involucran a la mayor cantidad de productores en las zonas afectadas por el cultivo ilícito de coca, para contribuir al diseño y ejecución de políticas que mejoren la competitividad de los cultivos de dichas zonas.

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

- Cabieses, Hugo “Preguntas y Propuestas sobre Desarrollo Alternativo en los países andinos y en el Perú” en Desarrollo Alternativo y Desarrollo Rural: Debate sobre sus límites y posibilidades Ed. IICA – CREA, Lima agosto 1999.
- Cabieses, Hugo Desarrollo alternativo, marchas cocaleras y propuestas alternativas en el Perú Ponencia en Coloquio Internacional “Los Cultivos de Uso Ilícito en la Región Andina: Geopolítica, Movimientos Sociales y Medio Ambiente” París, 27-28 mayo 2004.
- Cabieses, Hugo “Sobre coca, cocaleros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo” en Debate Agrario N° 39 Ed. CEPES, Lima, 2005.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) Estrategia Nacional de Lucha contra las drogas 2002-2007 Lima, 2002.
- Contreras, Hugo “El tratamiento internacional del problema de las drogas” en Debate Agrario N° 39 Ed. CEPES, Lima, 2005.
- Glave, Manuel; Rosemberg, Cristina La comercialización de hoja de coca en el Perú: Análisis del comercio formal Ed. GRADE, Lima, junio 2005.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) – Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) La importancia del mercado en la investigación agraria para el desarrollo alternativo Lima, mayo 2000.
- Larios, Fernando; Hurtado, Fernando (editores) Reflexiones sobre el Desarrollo Alternativo en los países del Área Andina Ed. Comunidad Andina Ed. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, Lima, setiembre 2004.
- Ministerio de Agricultura – Programa para el Desarrollo de la Amazonía (PROAMAZONIA) Estudio de la competitividad de la producción de arroz en selva Lima, diciembre 2003.
- Musso, Juan E. Productores y sus organizaciones en zonas cocaleras del Perú: Un enfoque para la investigación agraria hacia el Desarrollo Alternativo Proyecto IICA-GTZ, Lima, 1998.
- Musso, Juan E. “Drogas, desarrollo alternativo y cinismo universal” en Movimientos sociales, políticas de seguridad y democracia Ed. Conferencia Regional Andina - Universidad Andina Simón Bolívar - Programa Andino de Derechos Humanos (PADH). La Paz, Bolivia, abril 2005.
- Observatorio de Paz Integral. – Magdalena Medio Cultivos de Uso Ilícito y Alternativas de Desarrollo: Experiencias y Aprendizajes en Colombia y el Área Andina Documento N° 4, agosto 2005.
- Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (UN-OFDPD) Global Illicit Drugs Trends New York, 2000.
- Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (UN-OFDPD) Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas New York, 2002.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca Lima, junio 2005.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) Programa de Trabajo de Doha – Decisión adoptada por el Consejo General el 1° de agosto de 2004 Documento WT/L/579, Ginebra, agosto 2004.