

**FORO ANDINO
SOBRE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL**

TEMA: GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

**IMPLICANCIAS DE LOS
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
SOBRE EL DESARROLLO RURAL**

**Miguel Caillaux Z.¹
CONVEAGRO
Febrero 2006**

Pese a la creciente importancia de los sectores secundarios y terciarios de la economía peruana, la agricultura sigue siendo el principal sector generador de empleo e ingresos en el área rural, lo que significa que la sensibilidad de nuestro país frente a una apertura indiscriminada de los mercados internos de productos agrarios sigue siendo muy alta.

Al mismo tiempo, resulta evidente que las negociaciones multilaterales no han avanzado significativamente en el desmantelamiento de las políticas de subsidios agrarios otorgados por las potencias, lo que ha significado que los productores tercermundistas siguen siendo extremadamente vulnerables a las inequitativas e injustas condiciones de competencia en los mercados mundiales, en los que, los precios en muchos casos tienen poco o nada que ver con los costos de producción.

Sin embargo, el Perú, como muchos otros países del hemisferio, viene siendo presionado a suscribir tratados de libre comercio que, a cambio de una ventaja transitoria para el acceso a los mercados de los países desarrollados, terminan exponiendo a la gran mayoría de nuestros agricultores a una competencia desleal que agrava los problemas de pobreza rural y aumenta las brechas sociales en dicho ámbito, amenazando incluso la sostenibilidad del crecimiento de aquellos segmentos que sí están en condiciones de aprovechar las oportunidades generadas por la apertura.

La magnitud de esta amenaza no puede ser ignorada, ya que los TLCs no sólo implican una apertura comercial acelerada (que se suma a los procesos en curso con la Comunidad Andina, MERCOSUR y Chile) sino que, debido a los compromisos asumidos en otros capítulos, termina limitando la capacidad del Estado a recurrir a ciertos instrumentos en sus políticas públicas. Al final este proceso paradójicamente nos encontrará con un sector rural empobrecido por la apertura que debe ser atendido por un

¹ Vicepresidente de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO). La presente ponencia se basa en los documentos elaborados por el Equipo Técnico de CONVEAGRO, liderado por el economista Guillermo Rebosio, que apoyó la elaboración de este documento.

Estado con menos recursos (por el impacto fiscal de la desgravación) y menos facultades.

I. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: LEGALIZANDO LA COMPETENCIA DESLEAL

El proceso de integración del Perú a los mercados agrarios mundiales registra cambios fundamentales a inicios de los noventa, que liberan totalmente el comercio de productos agrarios, subsistiendo muy pocas restricciones.

Como parte de este proceso, el Perú participó en las negociaciones multilaterales denominadas “Ronda Uruguay”², que concluyó con la suscripción de múltiples acuerdos, que incluyó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y varios compromisos específicos, tales como el Acuerdo sobre Agricultura. El objetivo del Acuerdo sobre Agricultura era “*establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado*”, que busca eliminar las trabas al libre comercio de productos agrarios y reducir gradualmente los subsidios otorgados por las potencias agrarias, entendiendo que ambos contribuyen a una distorsión de los mercados e impiden que las naciones aprovechen plenamente los beneficios del intercambio comercial. Dadas las prácticas intervencionistas de la mayoría de potencias agrarias (encabezadas por la Unión Europea y Estados Unidos), resultó previsible que este acuerdo fuera la principal fuente de conflictos, culminando en un conjunto de importantes compromisos pero también, lamentablemente, en numerosos mecanismos para eludir el cumplimiento de los mismos.

En Diciembre de 1994 el Perú aprobó, mediante Resolución Legislativa N° 26407 (16.12.1994), el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay, suscritos en Marrakech (15.04.1994). Este paquete incluye el Acuerdo sobre Agricultura, donde el Perú fija sus aranceles consolidados y otros compromisos que limitan nuestras políticas comerciales aplicadas a los productos agrarios. En los anexos de este compromiso, nuestro país fijó los aranceles consolidados que funcionarían como niveles máximos que no podrían ser superados, bajo la amenaza de sanciones: 68% para los productos bajo el sistema de derechos específicos variables (ahora convertido en Franja de Precios) y 30% para todo el resto.

Sin embargo, este proceso de apertura del Perú y otros países en desarrollo no fue acompañado por una reducción efectiva de los apoyos a la agricultura de los países desarrollados, que mantuvieron subsidios que afectan decisivamente la competitividad de la oferta de bienes transables producidos en los países menos desarrollados, especialmente en aquellos que son estratégicos en la canasta de consumo familiar urbana (algodón, cereales, lácteos, oleaginosas, etc.), lo que implica que éstos terminan limitando sus posibilidades de desarrollo a las líneas de bienes “no estratégicos” como frutas y hortalizas. El apoyo total a la agricultura de los países desarrollados llegó a \$ 378 mil millones en el año 2004, lo que representa un grave retroceso respecto al año 2001, cuando se logró el nivel más bajo desde la suscripción del Acuerdo sobre

² Así se denominó a la octava ronda de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se inició el 28.09.1986 en Punta del Este (Uruguay) y culminó el 15.04.1994 en Marrakech (Marruecos).

Agricultura (1994). Si se comparan los promedios de los trienios 1986-1988 con los del 2002-2004, se observa que, lejos de lograrse una reducción de los apoyos en el largo plazo, las últimas cifras revelan que se han revertido los pocos avances logrados durante la existencia de la OMC: el apoyo estimado a la agricultura ha crecido en 13.2% respecto al período de referencia (Cuadro 1).

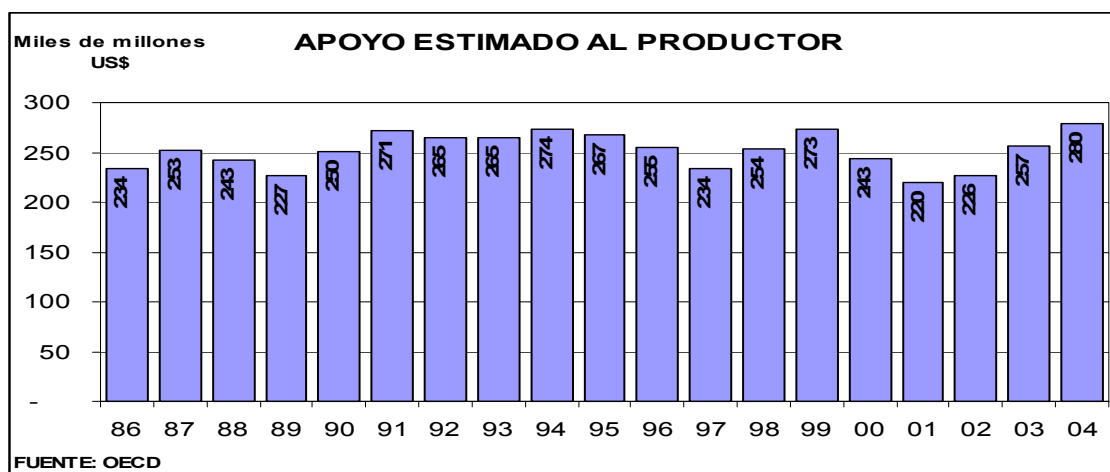
CUADRO 1
OECD: APOYO ESTIMADO A LA AGRICULTURA
(USD million)

	1986-88	2002-2004	Var. (%) 86-88/02-04
Apoyo Estimado al Productor	242,867	254,244	4.7
Apoyo Estimado en Servicios Generales	40,946	61,269	49.6
Transferencias de contribuyentes a consumidores	21,697	30,317	39.7
Total Support Estimate (TSE)	305,510	345,830	13.2

FUENTE: OECD, PSE/CSE database 2005

Dentro de esta estructura de apoyo a la agricultura, destaca claramente el componente “apoyo estimado al productor”, que incluye los mecanismos que inciden directamente sobre la producción y rentabilidad de los agricultores de estos países. Como se puede observar, no se ha podido establecer una tendencia hacia la reducción de estos apoyos y, por el contrario, lo que se registró en los últimos años fue un crecimiento acelerado de los mismos, hasta alcanzar una cifra record en el año 2004, equivalente a \$ 280 mil millones, que representan el 74% del apoyo total a la agricultura (Gráfico 1).

GRÁFICO 1



Si bien la Unión Europea sigue siendo el bloque que otorga los mayores montos por este concepto, no debe pasar desapercibido el hecho de que los apoyos otorgados por EE.UU. mostraron un brusco aumento en el año 2004, cuando llegaron a casi \$ 47 mil millones, superando ampliamente los niveles de los dos años anteriores (Cuadro 2). En su conjunto, las cifras reseñadas revelan la fragilidad de los avances logrados por los acuerdos multilaterales para reducir los apoyos a la agricultura de las potencias agrarias y lograr un mercado mundial con reglas más justas.

CUADRO 2
OECD: APOYO ESTIMADO AL PRODUCTOR
(millones US\$)

	1986-88	2000	2001	2002	2003	2004p
Unión Europea	101,672	86,018	83,343	91,407	118,028	133,386
Japón	48,976	53,772	44,699	44,162	47,874	48,737
Estados Unidos	36,390	53,670	51,838	39,105	35,618	46,504
Otros	55,828	49,512	39,621	51,777	55,232	50,900
Total OECD	242,867	242,971	219,500	226,451	256,752	279,527

FUENTE: OECD, PSE/CSE database 2005

Paralelamente a estos procesos, algunas potencias económicas como los EE.UU. y la Unión Europea, decidieron unilateralmente apoyar a los países en desarrollo concediéndoles acceso preferencial a sus productos. En el caso norteamericano, el acceso preferencial de los productos peruanos a su mercado tiene antecedentes en regímenes creados hace varias décadas, los cuales se caracterizaron por ser una concesión unilateral de Estados Unidos a las exportaciones de países en desarrollo, cuyo acceso a los mismos se determinaba de acuerdo a distintos criterios. Cabe señalar que este beneficio se concedió sin exigir una apertura de nuestros mercados y que otros países (Unión Europea, Japón) también los aplican.

La importancia de los EE.UU. como socio comercial creció gracias a estos regímenes que desviaron el comercio a favor de dicho país, que pasó de absorber el 20.5% de nuestras exportaciones en 1993 a 27.4% en el 2000 (vigencia del ATPA) y 30.48% en el 2005 (bajo el ATPDEA). En términos absolutos, las exportaciones FOB hacia EE.UU. crecieron de \$ 694 millones en 1993 a \$ 5,173 millones en el 2004, lo que equivale a un 645% acumulado en ese período, que supera el promedio total de 402% (**Cuadro 3**).

CUADRO 3
PERÚ: ESTRUCTURA DEL COMERCIO 2001-2005
(millones US\$)

Bloque	2001			2005		
	X fob	Mcif	Saldo	X fob	M cif	Saldo
EE.UU.	1,749.9	1,628.8	121.1	5,172.9	2,212.5	2,960.4
Unión Europea	1,842.7	994.5	848.2	2,837.1	1,482.9	1,354.2
China	425.0	351.9	73.2	1,860.9	1,057.9	802.9
Chile	282.9	431.4	(148.5)	1,128.3	615.6	512.7
Comunidad Andina	520.3	1,158.2	(637.9)	1,092.0	2,323.5	(1,231.5)
MERCOSUR	252.7	844.5	(591.8)	513.0	1,881.0	(1,368.0)
Otros	1,882.7	1,820.8	61.9	4,396.4	2,928.5	1,467.9
Total	6,956.3	7,230.1	(273.8)	17,000.6	12,501.8	4,498.8

ELABORACIÓN: CEPES-CONVEAGRO

FUENTE: SUNAT

Para los productos agrarios, los beneficios concedidos por el acceso con arancel cero al mercado norteamericano resultaron fundamentales para promover el desarrollo de la exportación no tradicional. Así, el ATPA (siglas en inglés de “Acuerdo de Promoción Comercial Andino”) se aprobó el 04.12.1991, con el propósito de apoyar a los países andinos en su lucha contra el tráfico de drogas, beneficiando a Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú (este último sólo se pudo acoger al régimen en 1993). Luego, en sustitución del ATPA se crea el ATPDEA (siglas en inglés de “Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas”), régimen aprobado el 06.08.2002,

renovando y ampliando las preferencias arancelarias concedidas al Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia. Mediante este programa, que entró en vigencia el 01.10.2002, un universo de 6,100 partidas arancelarias goza de un acceso libre a los Estados Unidos hasta el 31.12.2006.

Sin embargo, tampoco debe sobreestimarse la importancia de regímenes como el ATPDEA, por dos razones importantes: (a) sólo constituyen una ventaja transitoria, debido a que la tendencia general apunta a reducir los aranceles de manera gradual pero inexorable, por lo que resulta necesario evaluar detenidamente cualquier compromiso de carácter permanente que se nos quiera imponer a cambio de este beneficio; y, (b) muchos productos de agroexportación ya gozan de arancel cero o muy bajo sin necesidad de regímenes preferenciales, por lo que la pérdida de estos beneficios afectaría marginalmente su rentabilidad pero no los excluiría de los mercados mundiales. Así, no todos los productos de agroexportación peruanos dependen del régimen preferencial del ATPDEA, ya que algunas partidas, como las de café sin descafeinar sin tostar (901110000), bananas tipo "Cavendish Vallery" frescos o manteca de cacao con índice de acidez menor al 1%, gozan de un arancel cero sin necesidad de ATPDEA, por la decisión unilateral de EE.UU. de desgravar totalmente este producto.

Pese a que la agroexportación peruana hacia Estados Unidos se siguió diversificando durante la vigencia del ATPDEA, todavía se encuentra muy concentrada en algunos productos que destacan claramente: espárragos, café, mangos frescos y páprika, que representan más de la mitad del total. Sin embargo, no debe subestimarse la importancia de otros productos que registran un aumento en los últimos años, tales como cebollas frescas, alcachofas en conserva, uvas y manteca de cacao.

La importancia de la agroexportación no puede ser ignorada, ya que representa una atractiva opción para un segmento de los agricultores nacionales. Sin embargo, es necesario señalar que diversos factores impiden que un mayor número de productores accedan competitivamente a los mercados externos, tales como: la identificación previa de un nicho con alta rentabilidad, lo que exige estudios de la demanda y tendencias; la realización de una importante inversión, dado que los productos deberán cumplir con exigentes estándares de calidad; la capacidad de soportar los costos financieros generados por el largo tiempo de maduración de muchos cultivos y crianzas antes de entrar en plena producción (especialmente en el caso de frutales); los requerimientos agronómicos (tierra, clima, etc.) y tecnológicos (riego, semillas, manejo del cultivo, etc.) que deben cumplirse para que se produzca competitivamente; y, las economías de escala que deben lograrse en el proceso, donde la atomización de nuestros productores (minifundio) dificulta su acceso a los canales de comercialización hacia el mercado externo o hace que los beneficios sean absorbidos por los intermediarios.

En este contexto, el escenario luego de la conclusión de las negociaciones se caracteriza por una apertura inmediata o acelerada de los mercados de los productos sensibles, lo que significa que los principales productos agropecuarios se verán expuestos a la competencia de importaciones más baratas, a través de un "shock" arancelario que afectará directamente la rentabilidad de los productos agrarios transables, presionando hacia una cada de los precios agrarios y los ingresos de la mayoría de agricultores³.

³ El impacto de la desgravación será más fuerte según el nivel de protección que se deba desmontar en el proceso, ya sea inmediata o gradualmente. Los productos que registrarían un mayor abaratamiento en su costo de importación serían: arroz blanqueado (20.3), leche en polvo descremada (16.2), leche en polvo

El resultado de la negociación de los principales temas sensibles muestra lo siguiente:

- Tratamiento de las ayudas internas

Al principio se planteó la necesidad de condicionar la desgravación arancelaria a la eliminación de las prácticas que generan distorsiones (ayudas internas de EE.UU.) o implementar mecanismos que corrijan distorsiones. Al final EE.UU. sólo acepta eliminar subsidios a la exportación en el comercio bilateral, mientras que todo lo relacionado a ayudas internas dice que sólo será negociado en la OMC. Esto significa que no debemos esperar cambios en sus políticas de subsidios, ya que su Programa Fiscal Multianual 2002-2011 (aprobado el 10.05.2001) garantiza los recursos para los programas de apoyo directo al productor norteamericano y la Farm Bill 2002 (aprobada el 13.05.2002) determina aplicación de dichos recursos hasta el 2007, habiéndose iniciado ya la elaboración de la siguiente.

Los únicos subsidios negociados en el TLC son los subsidios a la exportación, habiéndose acordado que éstos no se aplicarán en el comercio bilateral de productos agrarios: *“ninguna Parte podrá introducir o mantener cualquier subsidio a la exportación sobre cualquier mercancía agrícola destinada al territorio de otra Parte”* (Artículo 2.16). Sin embargo, EE.UU. se reserva el derecho de volver a recurrir a ellos *“cuando una Parte exportadora considere que un país que no es parte del Tratado está exportando una mercancía agrícola al territorio de otra Parte con el beneficio de subsidios a la exportación”* (numeral 3 del Artículo 2.16). Esta situación desencadenaría un proceso donde nuestro país debería aplicar contramedidas para neutralizar los subsidios de este tercer país; de no lograr una salida satisfactoria, EE.UU. podría reimplantar sus subsidios a la exportación.

Este compromiso es insuficiente, ya que los principales subsidios otorgados por EE.UU. no son a la exportación sino ayudas internas. Si se observan los compromisos de reducción de subsidios acordados en la OMC, se comprueba que, en el caso norteamericano, la mayor parte de ellos se ubicaba en las ayudas internas: los compromisos aceptados les pusieron un tope de \$590 millones para subsidios a la exportación, pero \$ 19,100 millones para las ayudas internas. Esto sin considerar que los compromisos de la OMC no contabilizaban una parte importante del apoyo total a la agricultura otorgado por las potencias agrarias.

- Plazos de desgravación

La aplicación de principio de asimetría, para justificar gradualidad y tratamiento diferenciado en la desgravación arancelaria, fijando plazos largos para productos sensibles enfrentó serias dificultades. Al final dos tercios del comercio han sido desgravados inmediatamente, mientras que sólo se aceptaron plazos largos en lácteos, arroz, carne de bovino y cuartos traseros de pollo, aunque en algunos casos estos plazos largos se ven neutralizados por las cuotas tan grandes que se concedieron.

entera (16.1), cebada (-14.5%), trigo (-14.5%), maíz amarillo duro (-12.5%), algodón (-10.7%) y aceite de soya refinado (-10.7%). Debe señalarse que, en el caso de las cuotas otorgadas (como en los casos de arroz, leche en polvo y maíz amarillo duro), éstas gozan de desgravación inmediata.

Como lo informa 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”*.

- Franja de Precios

La Franja de Precios es un mecanismo de estabilización de costos de importación, aplicado del Junio 2001 en sustitución del sistema de derechos específicos variables existente desde 1991. Se aplica a ciertos productos agrarios importados (arroz, azúcar, maíz y lácteos). Los países andinos trataron de preservar el sistema pero EE.UU. se opuso de manera inflexible, ya que una de sus prioridades en esta negociación era eliminarla.

Aunque en la nota 2.a del Apéndice I del Capítulo II se precisa 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 una reducción significativa e inmediata en el nivel de protección a los productos considerados bajo este régimen, MINCETUR sostiene que sí se podrá seguir aplicando la franja de manera transitoria y decreciente, debido a la diferencia entre el arancel base acordado en el cronograma de desgravación y el arancel vigente, existiendo un margen para seguir aplicando, cuando fuera necesario⁴, el derecho específico variable de la franja. En todo caso, 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.

En la práctica, la aplicación de las franjas de precios es más importante que los aranceles, puestos que estos últimos se mueven paralelamente a las variaciones de la cotización internacional, en tanto que los precios “piso” y “techo” garantizan que el costo de importación sea menor o mayor que los límites fijados, independientemente del precio internacional o los aranceles. Este mecanismo actualmente es aplicado en los países de la Comunidad Andina, aunque Colombia, Ecuador y Venezuela se rigen por el Sistema Andino de Franjas de Precios, mientras que Perú cuenta con su propio sistema. Ambos son similares, aunque guardan ciertas diferencias metodológicas y de cobertura. Se perderá entonces un instrumento para reducir las fluctuaciones de los costos de importación de los productos agrarios seleccionados, exponiendo a nuestros productores y consumidores a los efectos de estas variaciones.

- Salvaguardia Especial Agropecuaria

Se buscaba establecer un mecanismo automático y permanente, para neutralizar fenómenos imprevistos que no necesariamente están vinculados a los alcances del

⁴ El margen entre arancel base acordado para la desgravación con EE.UU. y el arancel total vigente (ad valorem más sobretasa) era utilizado en el acuerdo de Chile para seguir aplicando su franja de precios. En el caso peruano, éstos eran 52% y 25% en arroz, 35% y 25% en lácteos, 58% y 25% en azúcar, y 25% y 12% en maíz amarillo.

TLC (especulación, sobreoferta en otros mercados, etc.). Pero EE.UU. sólo aceptó 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 precios, cuya metodología de cálculo todavía no se ha informado.

La SEA aceptada en este acuerdo no constituye un sustituto eficaz de mecanismos existentes como la Franja de Precios, cuyo “precio piso” equivale a un disparador por precios que permite intervenir inmediatamente cuando los precios de importación caen por debajo de un nivel predeterminado.

El mecanismo que se establece en el artículo 2.18 no permite la aplicación de una salvaguardia que, mediante el cobro de derechos adicionales, permita neutralizar las caídas de precios, ya que EE.UU. logró imponer su principio de una salvaguardia con disparador por volúmenes, es decir, que se activa sólo cuando las cantidades importadas en un período dado exceden un nivel dado: *“Una parte podrá aplicar una medida de salvaguardia agrícola durante cualquier año calendario ... sobre un mercancía agrícola originario si la cantidad de las importaciones del mercancía durante dicho año exceda el nivel de activación para dicha producto definido en el Cronograma al Anexo 2.18 (Medidas de Salvaguardia Agrícola)”*.

Esta SEA sólo se aplicará a un pequeño número de partidas arancelarias (36) pertenecientes a los siguientes tipos de productos: Carne de res de calidad estándar, Cuarto de trasero de pollo, Arroz, Leche en Polvo, Mantequilla y productos lácteos para untar, Queso. Esta SEA, como ya se afirmó, no constituye una protección eficaz contra los precios bajos por cuatro razones:

- ⇒ Se activa sólo cuando el volumen supera un nivel dado, totalmente independiente del precio de importación.
- ⇒ Si es que se llega a activar la salvaguardia, lo único que se permite es la restitución de los aranceles originales. Así, en la práctica, la suma de la SEA y el arancel aplicable en el marco del TLC no deberá exceder la tasa arancelaria NMF aplicada en el día inmediatamente anterior al de entrada en vigencia de este Acuerdo.
- ⇒ La salvaguardia sólo se podrá aplicar durante el período de desgravación, quedando prohibida cuando el arancel llegue a cero, de acuerdo al cronograma de desgravación acordado.
- ⇒ Los derechos adicionales aplicables debido a la salvaguardia serán decrecientes. Tal como se establece en el Anexo del Capítulo 2.18, los períodos de desgravación se segmentan en dos partes. En la primera es posible aplicar un derecho adicional equivalente al 100% de la diferencia entre el arancel “normal” (NMF) y el resultante del cronograma de desgravación con EE.UU., lo que permitiría que, por un año calendario, se suspenda la aplicación del arancel preferencial al producto norteamericano objeto de la salvaguardia. En la segunda, sólo se podrá fijar un derecho adicional equivalente al 50% de esta diferencia. Cuando el arancel llegue a cero en el cronograma de desgravación ya no podrán aplicarse salvaguardias.

- Aplicación de cuotas o excepciones parciales

También se planteó, como último recurso para evitar una avalancha de importaciones, que se establecieran cuotas cerradas que permitan abrir una fracción del mercado, sin afectar significativamente los mercados internos de los productos sensibles, especialmente en lo que se refiere a precios al productor. Pero la posición norteamericana fue oponerse a cuotas cerradas, sosteniendo que su objetivo era lograr una apertura total, lo que se aceptó finalmente. Las cuotas aceptadas permitirán un aumento de las importaciones desde EE.UU., que ahora entrarían con arancel cero.

El texto aprobado dice claramente que los mecanismos de administración de cuotas deben ser *“transparentes, estén disponibles al público, sean oportunos, no discriminatorios, que atiendan a las condiciones del mercado y que constituyan el menor obstáculo posible al comercio”* (numeral 2 del artículo 2.15).

Utilizando estos principios como pretexto, se adoptan varias disposiciones sobre la administración de cuotas, que eliminan la posibilidad de utilizar mecanismos que minimicen el daño a la producción nacional, como la subasta de las cuotas, determinación de períodos para su uso, participación de organizaciones de productores, etc.

Aparte de determinar que la administración de las cuotas debe estar a cargo exclusivamente de entidades públicas, existen otras disposiciones que expresan estas restricciones se encuentran:

- Está prohibido:
 - Asignar ninguna porción de la cuota a un grupo productor;
 - Condicionar el acceso a una cantidad dentro de la cuota a la compra de producción doméstica; o
 - Limitar el acceso de una cantidad dentro de la cuota sólo a procesadores.
- Ninguna Parte podrá condicionar la solicitud para, o el uso de una asignación del volumen de la cuota bajo un contingente a la reexportación de una mercancía agrícola.
- Ninguna Parte podrá considerar la ayuda alimentaria u otros envíos no comerciales para determinar si una cantidad dentro de la cuota bajo un contingente ha sido llenada.

Además hay que considerar el impacto que tendrán otros acuerdos comerciales, debiéndose recordar que se está liberando el comercio con dos bloques con los cuales tenemos una balanza comercial claramente deficitaria:

- 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). Los últimos productos que quedaron libres de aranceles son: carnes (de bovino y pollo), leche en polvo, maíz, harina, azúcar, pastas, combustibles, vehículos y papas, procedentes de nuestros socios Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

- Mediante Decreto Supremo N° 035-2005-MINCETUR (17.12.2005) y su Anexo (11.02.2006) se dispone la ejecución del Acuerdo de Complementación Económica N° 58 con los países miembros de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

Existe un factor adicional que debe necesariamente considerarse: dada la extraordinaria competitividad agraria de los países de MERCOSUR (que les permite participar en los principales mercados mundiales pese a la competencia desleal de las potencias que subsidian a su agricultura), cualquier apertura acelerada del comercio agropecuario con ellos puede representar una amenaza incluso mayor a la creada por los productos norteamericanos.

En este sentido, el acuerdo con MERCOSUR, en su Artículo 40°, contempla la situación que se genera con un TLC Perú-EE.UU. que les concede a los norteamericanos mayores ventajas que a nuestros socios comerciales de este bloque latinoamericano. Así, nuestro país estará obligado a renegociar las condiciones de desgravación en aquellas partidas donde los países de MERCOSUR consideren que se les ha puesto en una situación desventajosa frente a terceros. Y, aunque esto no representa una extensión automática de los beneficios otorgados a EE.UU., es obvio que los países de MERCOSUR reclamarán condiciones similares, bajo la amenaza de exigir compensaciones equivalentes o estar sujetos a una controversia.

Así, con la entrada sin aranceles de productos agrarios subsidiados en su país de origen, se generarán costos económicos y sociales que difícilmente podrá compensar ningún boom agroexportador, donde las oportunidades creadas serían aprovechadas sólo por una minoría de los productores, exponiendo al resto a una complicada situación en el mercado interno, ya que existen límites para una reconversión del agro nacional hacia los cultivos de agroexportación no tradicional. Dado el importante rol de la agricultura en el desarrollo rural, resulta evidente que la viabilidad de cualquier estrategia de este tipo se encuentra seriamente afectada por las condiciones impuestas a nuestros países en nombre de una falsa liberalización comercial.

II. EL AGRO PERUANO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

La agricultura tiene una gran relevancia económica y social en nuestro país: pese a una tendencia a reducir su participación en el PBI total, sigue manteniendo una importante participación, la cual estuvo entre 8% y 9% en los últimos años (Cuadro 4). Desde una perspectiva social, su rol resulta aún más importante, pues es una actividad generadora de empleo de aproximadamente el 21% de la población económicamente activa, lo que equivale a 2.8 millones de trabajadores; siendo además, la principal fuente de empleo en el ámbito rural del país.

De otro lado, según la propia tipología del MINAG, el 50% de la agricultura peruana es extensiva, es decir, consiste en el cultivo de papa, arroz, maíz amarillo, café, caña de azúcar y algodón e involucra al 73% de los productores agrarios; la agricultura destinada al mercado interno (cebolla, tomate, plátano, yuca, maíz choclo) representa el 30% del sector representando al 58% de los productores; el 15% corresponde a la agricultura de subsistencia abarcando al 55% de los productores; y sólo el 3% del sector

representa a la agricultura de exportación de cultivos no tradicionales (espárrago, mango, páprika, olivo, alcachofa, entre otros).

CUADRO 4 IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN EL PERÚ

Variable	1961	1972	1981	1993	2002	2003	2004 ^E
Población Rural (millones)	5.2	5.48	5.9	6.6	7.4	7.5	7.6
Población Rural (% del total nacional)	52.6	40.5	34.8	29.9	27.8	27.7	27.5
PEA Agraria (millones)	1.6	1.6	1.9	2.0	2.7	2.8	2.8
PEA Agraria (% del total nacional)	49.8	40.9	36.4	27.5	21.0	21.0	21.0
PBI Agrario (% del total nacional)	16.4	13.2	10.4	7.6	9.0	8.8	8.3
Exportación Agro (% del total nacional)	34.5	20.6	7.3	11.7	9.9	7.9	7.3
Importación Agro (% del total nacional)	9.1	21.7	17.1	15.2	10.5	10.6	11.1

(E) Estimado

ELABORACIÓN PROPIA

FUENTE: INEI, MINAG, BCR, SUNAT, CIUP-CIE

Por otro lado, una realidad que no debemos ignorar es que el segmento de la población más afectado por la pobreza se ubica en el ámbito rural donde la actividad agraria constituye la principal fuente de ingresos. Tal como lo indican documentos oficiales, en nuestro país la tasa promedio de pobreza sigue siendo alta: según el INEI en el 2004 el promedio nacional llegaba a 51.6%, pero en el ámbito rural se alcanzaba un 72.5%, lo que revela la vulnerabilidad del armazón social del Perú ante la inexistencia de alternativas para la mano de obra empobrecida del campo (Cuadro 5). El segmento de la población más afectado por la pobreza corresponde al pequeño productor agrario, tal como lo indican documentos oficiales:

“Entre las características principales de la persona en situación de extrema pobreza rural cabe destacar que se dedica fundamentalmente a la agricultura, desempeñándose principalmente como trabajador familiar no remunerado y que complementa sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo o como trabajador independiente. Las personas en situación de pobreza extrema se caracterizan por la escasez de activos productivos y aislamiento geográfico. Un hogar rural en situación de pobreza posee en promedio sólo media hectárea. A ello se suma el hecho de habitar en localidades de muy difícil acceso. Su distancia de los mercados es evidente y las carencias de servicios básicos (vías, aulas, postas de salud, agua, desagüe y energía eléctrica, telecomunicación) constituyen limitaciones de base para el desarrollo integral de sus capacidades”⁵.

⁵ Véase: PCM Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres (2003), página 236473-236474..

CUADRO 5

PERÚ: POBLACIÓN RURAL EN SITUACIÓN DE POBREZA (*)

(% del total de población)

Ámbito	Nivel	Oct-Dic 2001	Oct-Dic 2002	May-Dic 2003	Ene-Dic 2004
Rural	No Pobre	22.9	22.3	24.3	27.5
	Pobre No Extremo	27.3	26.0	29.8	32.2
	Pobre Extremo	49.8	51.7	45.9	40.3
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0

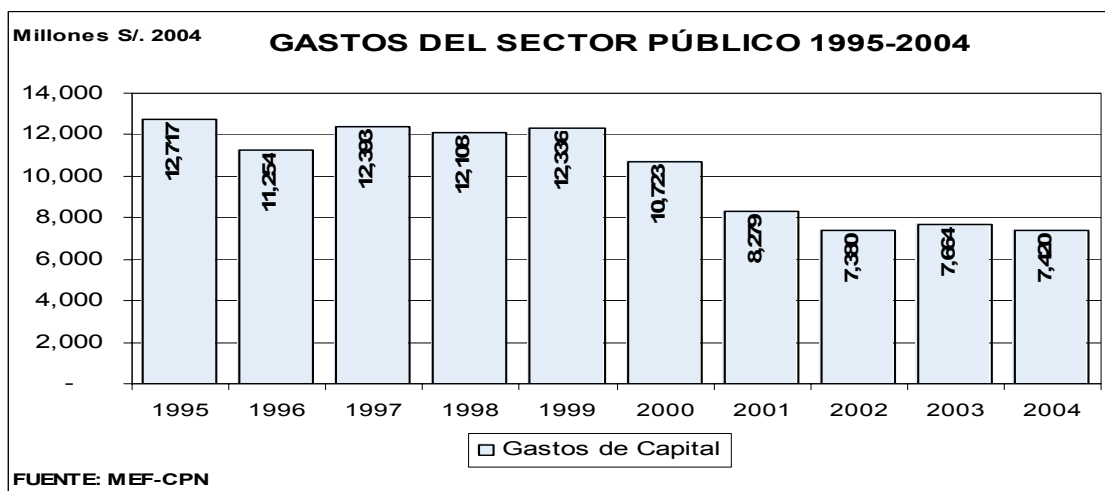
(*) Estimación de línea de pobreza y pobreza extrema con el gasto de consumo.

ELABORACIÓN: CEPES-CONVEAGRO

FUENTE: INEI Compendio Estadístico 2004

Frente a estas demandas, encontramos a un Estado peruano con un conjunto de problemas en su estructura, que le han impedido asumir su rol de promotor de un desarrollo sostenido y equitativo. Se nota que, en un contexto de crecientes ingresos fiscales, mayor parte de estos han sido absorbidos por los gastos corrientes y el servicio de la deuda pública, lo que ha determinado una tendencia claramente decreciente de los gastos de capital (Gráfico 2), cuya participación en el gasto total igualmente se redujo en la última década, registrando sólo un 10.7% en el año 2004. Si se analizan las tendencias del gasto público de acuerdo a los tipos de función, se manifiestan igualmente otras tendencias preocupantes. En el caso específico de la función agraria, lo que se ha observado es que durante este gobierno sufrió un significativo recorte, donde el gasto ejecutado cayó en 22.4% entre los años 2000 y 2004 (Cuadro 6).

GRÁFICO 2



CUADRO 6

SECTOR PÚBLICO: GASTO PARA LA FUNCIÓN AGRARIA 2000-2004

(millones de nuevos soles)

	2000	2002	2004	Variación 2000/2004 (%)
Presupuestado	1,474.1	1,326.7	1,170.5	-20.6
Ejecutado	1,255.5	1,071.7	974.9	-22.4
Pres/Ejec (%)	85.2	80.8	83.3	

FUENTE: MEF-CPN

A la magnitud de las demandas sociales y los problemas generados por la ausencia de una verdadera reforma del Estado, los acuerdos comerciales suman una serie de restricciones a la ejecución de las políticas públicas, aparte del desmantelamiento de los mecanismos arancelarios, tales como:

- Prohibición de los requisitos de desempeño

Existe una posición muy clara contra los “requisitos de desempeño” para autorizar la inversión extranjera, otorgar beneficios a las empresas o condicionar su existencia al cumplimiento de ciertas metas. Entre las prácticas prohibidas se encuentran: establecer metas mínimas de exportación; fijar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; y, otorgar preferencia a los bienes y servicios producidos localmente, entre otras.

Estas prohibiciones afectan normas nacionales como la Ley que aprueba las normas de Promoción del Sector Agrario (Ley N° 27360, 31.10.2000), que declara de interés prioritario la inversión y desarrollo en este sector, para lo cual otorga diversos beneficios tributarios y laborales. Esta ley fue desarrollada por el Decreto Supremo N° 007-2002-AG (08.02.2002), que determinó el porcentaje mínimo de utilización de insumos agrarios nacionales para gozar de los beneficios. Sus beneficios estarán vigentes hasta el 31.12.2010. Esta ley incluye dos tipos de medidas discriminatorias para acceder a los beneficios tributarios: (a) Ubicación geográfica de las unidades agroindustriales, que deben instalarse fuera de Lima y Callao para poder acogerse; y, (b) Establece un contenido mínimo de 90% de materias primas o insumos nacionales para que la agroindustria califique como beneficiaria.

- Apertura del mercado de las compras públicas

La aceptación de la libre concurrencia de postores en las compras públicas afecta la concepción de las políticas públicas relacionadas con adquisición de productos agrarios, las cuales se enmarcaron dentro de una política explícita desde 1996. Los principios del TLC (aunque sean razonables desde cierto punto de vista que prioriza la eficiencia del gasto público y no su efecto multiplicador sobre la economía nacional) afectan directamente algunas políticas públicas, como la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional.

Actualmente está vigente la Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria (Ley N° 27767, 27.06.2002), que establece la “obligatoriedad de la adquisición de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico, por los Programas de Apoyo Alimentario y Compensación Social y de todos los organismos del Estado que utilicen recursos públicos”. Su Reglamento focaliza dichas compras en los pequeños productores locales. Aunque el gobierno incluyó como “excepción” a los programas sociales respecto a los alcances de este capítulo, debe señalarse que el resto de compras públicas podrá beneficiar crecientemente a proveedores extranjeros, restando un medio para estimular la actividad económica local.

III. CONCLUSIONES

- Las negociaciones internacionales en curso responden a una estrategia de consolidación de bloques comerciales en función a los intereses de bloques o países que lideran claramente las negociaciones e imponen condiciones. Estas negociaciones, cuando adquieren un carácter bilateral, generalmente implican la renuncia al uso de instrumentos de política y mecanismos aceptados en instancias multilaterales como la OMC.
- La estrategia adoptada por nuestros países, que aceptaron renunciar al debate sobre los principios de las relaciones económicas y comerciales para pasar a negociar sobre intereses específicos, ha resultado perjudicial y lleva a acuerdos que “legalizan” las prácticas de competencia desleal en perjuicio de la mayoría de productores agrarios. Los mecanismos arancelarios peruanos expresaban una política que apuntaba a corregir las distorsiones para impedir una competencia desleal contra nuestros productores, no a proteger ineficiencias (correccionismo en lugar de proteccionismo).
- Si bien los acuerdos comerciales vigentes ya conducen a una apertura gradual de los mercados agrarios del Perú, este proceso sería dramáticamente acelerado y profundizado aprobarse el TLC Perú-EE.UU. en los términos acordados en diciembre 2005.
- La negociación del TLC con EE.UU. ha significado el desmantelamiento de los mecanismos de protección del mercado interno de productos agrarios, implementados debido a la existencia de serias distorsiones en el mercado mundial, lo que expone directamente a la mayoría de nuestros productores a la competencia de importaciones subsidiadas y a las fluctuaciones de las cotizaciones mundiales.
- Existen límites para una reconversión del agro nacional hacia los cultivos de agroexportación no tradicional, debido tanto al tamaño de los mercados y a los estándares exigidos por estos mercados externos como a las restricciones que imponen los problemas estructurales de nuestra agricultura.
- Es evidente la ausencia de una propuesta clara que articule estas negociaciones con políticas internas que garanticen que nuestra agricultura y las actividades asociadas a ella alcancen niveles de competitividad adecuados al nuevo contexto.
- De aceptarse las pretensiones norteamericanas, los principales productos agropecuarios se verán expuestos a un “shock arancelario” que afectará directamente la rentabilidad de los productos agrarios transables e indirectamente a la de numerosos sucedáneos.
- La caída en los precios agrarios que inevitablemente conducirá la apertura de los mercados internos en productos que son subsidiados en el extranjero, conduce al crecimiento de una agricultura excluyente, donde sólo un pequeño segmento de los agricultores puede aprovechar las oportunidades generadas.

- La depresión de los precios agrarios y la existencia de un mercado de tierras, en un contexto de altas tasas de pobreza rural, propiciará un proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra. Los pobres rurales, cuyo principal activo son las tierras agrícolas, estará presionado a venderlo para obtener recursos que le permitan cubrir sus gastos de subsistencia inmediatos, convirtiéndolo en un simple proveedor de mano de obra o en un migrante.
- Las posibilidades de implementar una estrategia coherente de desarrollo rural (que incluiría la Agenda Interna para el agro) resultan limitadas por la falta de un Estado eficiente y por la aceptación de compromisos que impiden la utilización de diversos instrumentos de política.
- La imposición a sangre y fuego de un tratado de estas características legitimará la protesta y el reclamo de quienes resulten afectados y lamentablemente impedirá alcanzar la estabilidad social y política necesaria para lograr un desarrollo rural equilibrado.
- Es imprescindible buscar otros mecanismos que permitan corregir este despropósito. A nivel OMC, aprovechando las dificultades que impiden el avance de las negociaciones en el tema agrícola, debería aceptarse considerar la propuesta que en su oportunidad alcanzamos sin éxito a nuestro gobierno: Que se autorice la implementación de mecanismos de corrección de distorsiones (MCD) para que los países importadores que se sientan afectados por los precios distorsionados de los mercados internacionales puedan aplicar correctivos en frontera, independientemente de las negociaciones de tipo comercial que hubieran suscrito. El cálculo de la distorsión, entendida como la diferencia entre el precio promedio recibido por los productores mundiales, incluyendo los subsidios y ayudas de algunos, y el precio del mercado internacional se encargaría a alguna institución como la FAO.