

ALERTA AGRARIO



Directora: Bertha Consiglieri N.

Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Las opiniones vertidas en este informativo son de exclusiva responsabilidad del CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú Telf. 4336610 E-Mail: ALERTA@CEPES.ORG.PE

Setiembre 1995

Sobretasas arancelarias

100

Protección para el desarrollo agrario

Se ha reabierto en el país la discusión sobre el futuro de las sobretasas arancelarias a las importaciones de alimentos. Diversos proyectos de ley presentados al Congreso, declaraciones del ministro de agricultura y de altos funcionarios del MEF, pronunciamientos de gremios empresariales, etc. muestran que hay aquí muchos intereses en juego y que el tema amenaza incluso con convertirse en un conflicto al interior del propio gobierno. Pero en este debate existe una cuestión de fondo que no se puede soslayar: ¿se debe o no proteger a la agricultura nacional?

Esta es la pregunta clave, que tiene relación con la necesidad de conformar en el país una estructura productiva y un modelo económico que no excluya a las masas rurales y sea a la vez eficiente y competitivo. Pero utilizar la protección para una mayor eficiencia y equidad en el campo, supone conocer las ramas productivas en las que como país tenemos ventajas. Esta es una tarea que recién se inicia y que debemos culminar, como lo han hecho aquellos países que se han desarrollado, mostrando cómo es posible avanzar combinando políticas estatales con mercado, protección con eficiencia.

Mientras tanto, hay que decidir aquí y ahora, qué hacer con los alimentos importados que, bajo el amparo de un dólar barato y de los subsidios otorgados por sus países de origen, siguen penetrando en nuestros mercados, en competencia desleal con nuestra propia producción agroalimentaria.

Lamentablemente, quienes conducen la política gubernamental parecieran estar sola-



mente interesados en cumplir los compromisos que asumieron con organismos internacionales como el BID y el FMI para desmantelar hacia el año 1997 el sistema de sobretasas. Este cronograma de "actualización" se ha venido cumpliendo rigurosamente de manera que en la actualidad (a partir de las últimas reducciones introducidas por el DS. 99-95-EF de junio de este año) productos como trigo y azúcar ingresan al país con sobretasa cero, mientras que ésta es mínima para el arroz y los lácteos. En la práctica ha desaparecido pues el único instrumento con el que se intentó brindar algún margen de protección al agro nacional.

De este modo se está imponiendo una visión puramente de corto plazo, convirtiendo así a la política agraria en un simple

apéndice de una política comercial liberal; cuando lo que el país necesita es, por el contrario, hacer de los instrumentos arancelarios y cambiarios una palanca para el desarrollo agrario y rural.

De cara a las decisiones que en lo inmediato deberían tomarse para restablecer un sistema más ajustado a las necesidades de nuestros agricultores, cabe recapitular los argumentos y consideraciones en favor de las sobretasas arancelarias a la importación de alimentos:

- La agricultura nacional requiere de una protección diferencial frente al resto del mundo y a los demás sectores económicos internos. Así lo han hecho todos aquellos países que han procurado un crecimiento sostenido con redistribución, integración social, democracia y estabilidad.

- La pertinencia de una política de protección se refuerza en tanto que a nivel internacional se han legitimado, a través del GATT, mecanismos de subsidios a la agricultura, utilizados principalmente por los países más desarrollados. De esta manera, el Perú, dentro de un modelo de economía de mercado, seguirá por un largo período expuesto a la competencia exterior de productos agrícolas fuertemente subsidiados.

- Los márgenes de protección dirigidos a la agricultura nacional deberían también alcanzar a la agroindustria, siempre que ésta realice un efectivo esfuerzo de articulación con la producción agropecuaria interna, contribuyendo a reducir nuestra creciente dependencia de importaciones de alimentos. En este caso se trataría de un sistema selectivo y temporal dirigido a fomentar la

competitividad y el aprendizaje en la industria alimentaria nacional, introduciendo además mecanismos de control y regulación que impidan prácticas oligopólicas en aquellas ramas altamente concentradas.

- Lo anterior implicaría, en términos de la cobertura del sistema, incorporar a los 18 productos actualmente incluidos, aquellos derivados de mayor significación en la estructura de producción y consumo alimentario. Por otro lado, supone fijar precios base o "piso" a niveles que efectivamente cubran los costos del productor nacional.

- Como toda política arancelaria, el diseño de las sobretasas requiere también considerar aspectos relativos a su impacto en la inflación al consumidor. Por ello resulta recomendable perfeccionar al sistema dando paso a una política que además de los llamados "precios piso", fije también "precios techo" o máximos, por encima de los cuales se reduzcan los aranceles a fin de moderar la incidencia en el mercado interno del alza internacional de precios de los alimentos. El caso reciente del aumento del trigo y su efecto en el precio del pan es aleccionador.

- Por último, resulta imprescindible una mayor transparencia en la metodología para la fijación de los precios de referencia del mercado mundial utilizados en el cálculo de las sobretasas. La experiencia anterior ha mostrado que no siempre los precios de referencia empleados han sido los que correspondían a las condiciones reales del mercado. Con ello se redujeron innecesariamente las sobretasas y el Estado perdió una mayor recaudación fiscal.



Proyecto de ley de aguas

Una versión más

Una nueva versión del anteproyecto de Ley de Aguas elaborado por el Ministerio de Agricultura fue entregada este mes por el titular del Sector, Ing. Absalón Vásquez, a los miembros de la Comisión de Agricultura del Congreso. Se trató, sin embargo, de un acto informal, pues, como el mismo Ing. Vásquez se encargó de precisar, éste es todavía un documento de trabajo no discutido en el Ejecutivo y que, según dijo, tampoco se pretende que lo discuta el Congreso, pues por tratarse de una ley extensa sobre un "tema técnico", el Ejecutivo insistiría en solicitar facultades legislativas para dictarla.

En cualquier caso, el Congreso no podrá eludir tomar posición sobre el controvertido asunto de la propiedad privada del agua, planteado tanto por el anteproyecto específico sobre aguas, como el proyecto general sobre recursos naturales que el anterior CCD dejó pendiente.

En su nueva versión, el anteproyecto de ley de aguas mantiene como característica central la propuesta de abrir un mercado de aguas en el país a través del otorgamiento de "derechos reales", que podrán ser negociados por sus titulares. Sin embargo, el nuevo documento incorpora algunas modificaciones.

Respecto al derecho real establece que el "poder jurídico" confiere a su titular el derecho de aprovechar y disponer del bien, en este caso del agua. El titular adquiere "la propiedad sobre dicho derecho" y la facultad de usar o aprovechar una dotación de agua en forma exclusiva y destinaria "a cualquier fin legítimo, bajo las condiciones y prerrogativas que esta ley establece".

El título señala entre otros datos, las características del derecho, precisando que éste se refiere a si es un derecho consuntivo o no consuntivo, permanente o eventual y, asimismo, "la modalidad para el ejercicio del derecho". Se establece que serán sujetos de sanción "administrativa" quienes, entre otras razones, teniendo derechos de agua las usan "en forma distinta a la modalidad que indica su título". La Autoridad de Aguas oficiará al Registro Público para que se "bloquee" el título del infractor reincidente.

De todo lo anterior, destaca la incorporación de la figura de "condiciones" para el aprovechamiento de las aguas, como co-



"El Congreso no puede eludir el debate sobre la apropiación privada del agua"

responde a un recurso natural, que de acuerdo a la Constitución es otorgado a los particulares en concesión, y no en propiedad. Sin embargo, el anteproyecto, siendo generoso a la hora de establecer las prerrogativas de los propietarios de derechos, omite mayores precisiones respecto a las condicionalidades.

Una de ellas vendría a ser la obligación de utilizar las aguas en "la forma" o modalidad que indica el título. Pero el anteproyecto tampoco explica a qué se refiere cuando habla de estas modalidades de ejercicio del derecho.

La consecuencia lógica de establecer condiciones al uso de un derecho de aguas, supone incorporar en la legislación medidas coherentes con el artículo 66 de la Constitución, es decir, establecer un marco regulador que permita el uso eficiente del recurso y su preservación. Como ocurre con cualquier concesión, quien no cumple con las condiciones pactadas, pierde el derecho. Al respecto el anteproyecto incorpora la figura de "bloqueo" del título en los registros públicos para los reincidentes. Es decir, el derecho de agua no se pierde y si siquiera se suspende, únicamente se "bloquea", de modo que el titular en falta queda impedido de negociar el título en un plazo que será definido por la reglamentación de la ley.

Por lo demás, el anteproyecto en su nueva versión mantiene la libertad de vender o transmitir las aguas en forma separada del predio o de la actividad a las cuales estén destinadas. No obstante, continúa señalando que los derechos de agua que correspondan a predios hipotecados a la fecha de vigencia de la ley, "quedarán de pleno derecho hipotecados conjuntamente con el inmueble".

En el sector agrario se cuestiona la validez de separar tierra y agua como bienes que se pueden negociar independientemente, pues, como está claro para todos, la tierra sin agua no vale.

ASIGNACION DE DERECHOS Y REPRESENTATIVIDAD
Otra modificación planteada en la nueva redacción se refiere a la representatividad que los distintos tipos de derechos tendrán en las asambleas de usuarios. Así, un derecho consuntivo es equivalente a tres votos de un derecho no consuntivo. Pero además, el total de los votos de los derechos no consuntivos (que obliga a restituir las aguas después de usadas) no podrá exceder el tercio de los votos que corresponden a derechos consuntivos.

Esta modificación se orientaría a evitar que empresas generadoras de energía eléctrica, como EDEGAL en Lima por

ejemplo, puedan llegar a controlar la toma de decisiones en una Junta de Usuarios.

Por otra parte, el anteproyecto también incorpora disposiciones referidas a la asignación de los derechos de aguas entre los actuales usuarios. En el caso de las comunidades campesinas de la sierra y las nativas de la selva, la constitución de la propiedad de derechos de agua se efectuará en función de los volúmenes utilizados por éstas.

Allí donde la disponibilidad hídrica es mayor a la totalidad de licencias, permisos o reservas expedidas, la asignación será en base a las respectivas licencias o permisos que posean los usuarios. Para los regantes de estas zonas, esto significa que se respetará los volúmenes que se les asignó según el requerimiento de sus cultivos.

Pero estos casos serán los menos, pues en la mayoría de los valles costeros la situación es a la inversa: la disponibilidad de agua es menor a la demanda existente. En estas situaciones el anteproyecto señala que la asignación de derechos será realizada por la organización de usuarios en base a los criterios que establezca el Consejo Nacional de Aguas previo estudio hidrológico. El problema, entonces, sigue planteado.



Primer cambio a la ley de tierras...

Ventajas para mineros

Cuando no han transcurrido ni tres meses desde que entró en vigencia la Ley de Tierras, Nº 26505, y aún se encuentra pendiente su reglamentación, el Gobierno está promoviendo su primera modificación a través de un proyecto enviado al Congreso, con carácter de urgencia y merecedor, por lo tanto, de atención preferencial en el Legislativo.

Se trata en concreto de sustituir el art. 7 de la Ley de Tierras, por el cual se dispone que sólo procede establecer derechos de explotación minera con acuerdo previo del propietario de las tierras donde se ubique el yacimiento. Excepcionalmente, si el yacimiento se declara de interés nacional, el titular del derecho minero debe compensar al propietario de las tierras con el justiprecio y la indemnización correspondiente.

Como era previsible, el pedido de modificación fue impulsado por el empresario minero con el argumento de que el citado artículo 7 de la flamante Ley de Tierras (que numerosos agricultores y comunidades campesinas recién están conociendo), viene ocasionando trabas a la inversión minera en el país. El reclamo ha sido rápidamente atendido.



"Las Comunidades Campesinas también aspiran a beneficios"

El artículo sustituto, que ya recibió dictamen favorable de la Comisión de Justicia del Congreso, mantiene el principio de que es necesario el acuerdo previo con el propietario de las tierras para realizar actividades mineras, pero establece que si este acuerdo no prospera, igual se podrá ejercer el derecho minero con la culminación del procedimiento de servidumbre previsto en la Ley General de Minería. En este caso, el propietario de la tierra será indemnizado en efectivo por el titular de la concesión

minera, según valorización que determinará el Ministerio de Energía y Minas mediante resolución suprema.

La nueva alternativa representa el restablecimiento de ventajas para el empresario minero, toda vez que el trámite para la culminación de servidumbres es muy expeditivo, está a cargo del propio Sector Energía y Minas, y les representa un pago de menor cuantía que el justiprecio planteado en la Ley de Tierras.

Al agricultor o comunidad campesina propietaria de la tie-

rra le quedan entonces dos alternativas: o acepta las condiciones de acuerdo que el concesionario minero le plantea, o se somete a las limitaciones de una servidumbre forzosa que, quiérase o no, afecta a su propiedad y al desarrollo de sus propias actividades económicas.

No se niega que el pedido de modificación se justifique en varios aspectos a fin de no desalentar la inversión en el sector minero. Pero ello no puede conducir a desatender una antigua aspiración de los agricultores, especialmente de las Comunidades Campesinas, para que la explotación de los recursos mineros que puedan haber en sus territorios les reporte, también a ellas, algún beneficio, y no sólo perjuicios.

Por lo demás, esta primera propuesta de modificación a la Ley de Tierras presentada por el Ejecutivo, muestra que el tratamiento legal de asuntos como el que comentamos no puede hacerse desde una perspectiva sectorial, ni en la forma apresurada e irreflexiva como fue aprobada la Ley de Tierras. Que sirva de experiencia y se aprenda la lección para debatir las propuestas de nueva legislación sobre recursos naturales y de aguas con seriedad.

Protesta agraria en Madre de Dios

Agricultores de Madre de Dios realizaron el 18 de este mes una nutrida movilización de protesta en la ciudad de Puerto Maldonado. La convocatoria fue realizada por la Federación Agraria Departamental (FADEMAD) en vista de que los reclamos planteados a través de numerosos memoriales enviados a diversas autoridades del Gobierno Central, no reciben respuesta.

El más urgente se refiere a la prohibición de uso de motosierras para el aserrio o tablonero de la madera, medida dispuesta por resoluciones ministeriales para reducir los desperdicios contaminantes de los frágiles suelos amazónicos.

Según denuncia la FADEMAD, al amparo de esta prohibición los pequeños extractores de madera son víctimas de abusivos decomisos y de coimas por parte de malos



funcionarios de Agricultura. El gremio de Madre de Dios, que despliega esfuerzos capacitando y desarrollando proyectos por un manejo sustentable de los suelos y bosques de la región, no se opone a la adopción de tecnologías coherentes con ese objetivo. Pero reclama flexibilidad y, sobre todo, facilidades crediticias para que los pequeños extractores de madera puedan acceder a los equipos exigidos.

Por otra parte, los agricultores de Madre de Dios exigen una revisión de los aranceles a la tierra que han sido establecidos por la Comisión Nacional de Tasaciones (CONATA) en base a criterios que pueden ser aplicados en tierras de los valles costeros, pero no en la selva. Las mismas autoridades regionales de Agricultura han reconocido que, de valorarse las parcelas de Madre de Dios según las tarifas

de CONATA, la tierra sería simplemente impagable.

Para salvar la situación se ha optado por otorgar a la mayor parte de las tierras una capacidad de uso muy distinta a la que en realidad poseen. Así, por ejemplo, se considera como eriazos tierras que en realidad son de aptitud forestal o de protección. De esta manera el precio del arancel se reduce, pero a costa de incentivar la posesión y explotación inadecuada de terrenos de protección.

La Fademas ya ha avanzado en una propuesta de clasificación y valorización justa de los terrenos rústicos en Madre de Dios, pero exige que las autoridades de Agricultura prioricen la atención a un problema que está entorpeciendo la entrega de títulos de propiedad a los pequeños agricultores de la región.

ENACO:

¿Fin de un monopolio?

En medio del derrumbe de los precios de la coca y la explosiva crisis económica y social que éste ha generado en las zonas cocaleras (Ver "AA" No. 99), empezó a circular la versión de que el Gobierno alista un dispositivo orientado a liquidar el monopolio ejercido por la empresa estatal ENACO en el comercio legal de coca.

La versión fue de alguna manera confirmada por el Ministro Absalón Vásquez quien, rompiendo su largo silencio sobre un tema que nunca pareció invo-

lucrar a su portafolio, sorprendió pronunciándose a favor de la liberalización del comercio cocalero, de promover la formación de empresas campesinas para sustituir el rol comercial de la empresa estatal, y de trabajar en la línea de revalorización de la hoja andina, tal como lo vienen planteando los productores cocaleros.

El audaz pronunciamiento no deja de ser provocativo. Más aún si se considera que a nivel de la Cancillería se negocia un nuevo convenio de lucha contra las dro-



gas con el Gobierno norteamericano. Los términos de esta negociación aún no han sido difundidos a la opinión pública, pero sí sabemos que en la estrategia estadounidense sigue predominando el criterio de condicionar la ayuda económica a los países que muestran avances en la erradicación de cacaos; sin importar mucho las formas que se empleen y los costos sociales y políticos que impliquen. Así lo muestran los violentos acontecimientos ocurridos en meses recientes, tanto en Bolivia como en Colombia, debido a los apurados intentos por cumplir militarmente con las metas de erradicación pactadas por esos países.

Por ello, el oficio pronunciamiento del Ministro Vásquez no debe haber sido bien recibido por los negociadores estadounidenses. De cualquier manera, e incluso en el marco de los Convenios Internacionales suscritos por el Perú, no existe impedimento legal para acabar con un monopolio estatal como es ENACO.

Pero, liberalizado o no el comercio, e incluso promoviendo la industrialización de coca con fines licitos, sigue planteada la necesidad de dotar al país de un plan integral de desarrollo en las zonas cocaleras, ya que existe un obvio excedente de cultivos que van para el narcotráfico. En ese contexto el planteamiento campesino para declarar en emergencia las zonas cocaleras debe ser urgentemente atendido por el gobierno.

Encuentro cocalero en Cusco

Campeños productores de hoja de coca de Bolivia, Colombia y Perú se reunirán en Quillabamba, Cusco, entre el 9 y 12 del próximo octubre para discutir estrategias que permitan enfrentar la grave situación que atraviesan debido principalmente a la caída de los precios de la coca y el fracaso de los proyectos de desarrollo alternativo.

El evento, al que asistirán más de 300 dirigentes y personalidades de los tres países, es promovido por el Consejo Andino de Productores de la Hoja de Coca (CAPHC), organismo fundado en La Paz en marzo de 1991, y ha sido oficializado por el Ministerio de Agricultura, cuyo Mi-

nisterio ha aceptado inaugurar.

Eliseo Condoni, dirigente cocalero de la Selva de Puno, y responsable de la comisión organizadora del encuentro, informó que en Quillabamba se discutirán las propuestas de los campesinos, colonos e indígenas andino/amazonicos de los tres países, que en los últimos 15 años han sufrido violencia y desatenciones al amparo de un "boom" que ha resultado ficticio y con pies de barro.

Varias son las propuestas, pero dos de ellas son las fundamentales, dijo Condoni. La primera, lograr la revalorización internacional de la hoja de coca que se concreta en el retiro de

este recurso de la Lista I de sustituyentes de la ONU. La segunda, impulsar estrategias de desarrollo rural, con sustitución de cultivos en las zonas ligadas al narcotráfico (Alto, Medio y Bajo Huallaga; Ríos Apurímac y Ene; Río Ucayali; Río Marañón; etc.), pero también con respeto de los actuales cultivos de coca en las zonas tradicionales (La Convención, Selva de Puno, La Libertad, Río Momón, etc.), lo que en opinión de los cocaleros supone poner fin al monopolio estatal de comercialización y diseñar proyectos de investigación e industrialización.

CONVEAGRO '95

"Rentabilización Agraria: reto y respuesta" es el tema central de convocatoria de la II Convención Nacional Agraria a realizarse el 12 y 13 de octubre próximo en la ciudad de Lima. Los retos sobre los que los participantes buscarán confrontar ideas y experiencias están referidos, entre otros aspectos, a los económico-financieros, los científicos-tecnológicos, y el de la organización empresarial. Encabeza la relación de expositores el Ministro Absalón Vásquez, cuya intervención sobre situación y perspectivas del sector, será comentada por el congresista Manuel Lajo, el Ing. Nils Ericson y el Dr. Fernando Eguen. Manuel Vásquez, Perales, de Coñide, Alfonso Bustamante de la Asociación de Bancos, y Gastón Castillo de la Asociación de Cajas Rurales, serán los ponentes en el grupo de trabajo que deberá abordar el todavía irresuelto problema del

financiamiento agrario.

El Conveagro '95 se realizará en las instalaciones del Club de Trabajadores del Banco Central de Reserva (calle Diego Medina 295, Pueblo Libre). Para mayores informes dirigirse a la Comisión Organizadora en el Jr. Pablo Bermudez 285, of. 902, Jesús María.

SEPIA VI

La sexta reunión bial de los investigadores agrarios agrupados en el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) se realizará en Cajamarca, entre el 3 y 6 de octubre. Los tres ejes temáticos de la reunión son el Desarrollo rural sustentable, los cambios culturales y los mercados rurales. Alrededor de 30 ponencias, agrupadas según los temas mencionados, serán expuestas ante más de 150 participantes. El evento incluye también un conjunto de ponencias sobre la realidad rural cajamarquina.

DEBATE
AGRARIO

22

COCA Y TRAFICO DE DROGAS:
PRO Y CONTRA DE LA LEGALIZACION

Venta en Lima en las principales librerías y en provincias en las siguientes ciudades:

AREQUIPA: CAPRODA, Av. Lima 515, Vallecito, Telf. 243476
AYACUCHO: IER "José María Arguedas", Jr. Cusco 328, La Amargura Telf. 912614.
CAJAMARCA: Librería Asociación "Martínez Compañón", Jr. del Batán 109, Telf. 922615

CUSCO: CERA "Bartolomé de las Casas", Av. Tullumayo 465, Telf. 236494
y en COINCIDE, Av. Pardo 613, Telf. 235327
CHICLAYO: Centro de Estudios Sociales "SOLIDARIDAD", Leoncio Prado 443, Telf. 235013

PIURA: Librería REVIN, Tacna 138, Telf. 333209 y en CIPCA: Av. San Ignacio 300, Urb. Miraflores, Castilla, Telf. 333817

PUNO: Librería UNIVERSO, Jr. San Juan 135, Telf. 353055
HUANCAYO: Grupo YANAPAL, Jr. Loreto 889 Telf. 22-8626