

Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden?

Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola

**Marisol Inurritegui
Iris Camacho
Jodie Ludeña**

**Con la colaboración de:
Bishelly Elías (CIPCA-Bolivia)
Marco Antonio Romay (CIPCA-Bolivia)
Coraly Salazar (CIPCA-Bolivia)
Francisco Hidalgo (SIPAE-Ecuador)
Patricio Ruíz (SIPAE-Ecuador)**



Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden? Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola

**Marisol Inurritegui, Coordinadora
Iris Camacho, CEPES - Perú
Jodie Ludeña, CEPES - Perú**

**Con la colaboración de:
Bishelly Elías (CIPCA - Bolivia)
Marco Antonio Romay (CIPCA - Bolivia)
Coraly Salazar (CIPCA - Bolivia)
Francisco Hidalgo (SIPAE - Ecuador)
Patricio Ruíz (SIPAE - Ecuador)**

**Lima, 12 de octubre de 2008
CEPES**

“El comercio justo nos recuerda que el comercio es sobre personas, sus modos de vida, sus familias, y a veces su supervivencia”

Peter Mandelson (Comisario de Comercio en la UE),
Parlamento Europeo, 22/06/05¹

"No es posible que [Peter Mandelson] nos diga: acepten el formato del Tratado de Libre Comercio o quedan fuera de la negociación (...) Queremos un comercio, pero justo, que nos permita buscar el equilibrio entre continentes, entre familias"

Evo Morales (Presidente de Bolivia), V Cumbre ALC-UE,
16/05/08, en alusión a palabras de Mandelson en reunión
privada²

Nota aclaratoria: El presente estudio, elaborado por encargo de la Red UE-CAN, cuenta con tres partes. En la primera parte se analizan los efectos sobre la CAN de un Acuerdo de Asociación con la UE, integrando el análisis de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Basta con leer esto pero, si uno quiere un análisis más detallado o buscar las fuentes de información, deberá recurrir a las siguientes partes dado que han sido insumos más detallados para la elaboración de ésta.

Así, en la parte dos se analizan las relaciones comerciales entre ambos bloques comerciales, lo que incluye no solo un análisis político de las normas multilaterales y bilaterales, sino también, las negociaciones del Acuerdo de Asociación. En la última parte, se presentan los informes regionales por país. Lamentablemente, fue imposible conseguir una contraparte colombiana para elaborar dicho informe. La información vertida en cada parte es responsabilidad de sus respectivos autores.

¹ Tomado de “Fair trade in europe 2005” en:
http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/FairTradeinEurope2005.pdf

² “Evo Morales: ‘Los TLC son instrumentos de colonización y dominio’”, 16/05/08, Adnmundo, en:
http://www.adnmundo.com/contenidos/comercio/evo_morales_tlc_colonizacion_dominio_garcia_uribe_ue_can_referendum_colombia_peru_ecuador_bolivia_ce_160508.html

Parte I:

Análisis integrado de los efectos sobre la CAN

Índice

1	INTRODUCCIÓN.....	9
2	CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DE LA CAN	11
2.1	Situación política de la CAN	11
2.2	Estructura agraria de la CAN	12
2.3	Vulnerabilidad en la CAN.....	13
3	POLÍTICA COMERCIAL.....	15
3.1	Política comercial de la UE	15
3.1.1	SGP	15
3.1.2	Medidas no arancelarias	16
3.1.3	Subvenciones agrícolas	17
3.2	Política comercial de la CAN.....	17
3.3	Acuerdo de Asociación CAN-UE.....	20
3.3.1	Objetivos.....	20
3.3.2	Pilares de negociación.....	21
4	PRODUCTOS BENEFICIADOS Y AMENAZADOS.....	25
4.1	Productos beneficiados	25
4.1.1	Intercambio comercial.....	25
4.1.2	Cultivos especiales: posibles nichos de mercado	36
4.2	Productos amenazados.....	47
5	EFFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES, AMBIENTALES.....	49
5.1	Efectos económicos.....	49
5.2	Efectos sociales	53
5.2.1	Derechos de las poblaciones indígenas.....	53
5.2.2	Seguridad alimentaria.....	54
5.2.3	Otros derechos sociales	57
5.3	Efectos ambientales	57
6	CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS INTERNACIONALES.....	60
6.1	Declaración Universal de los Derechos Humanos	60
6.2	Derechos Humanos y los Acuerdos Comerciales	61
6.2.1	Acuerdo de diálogo político y cooperación.....	63
6.2.2	Convenio N° 169: conflicto por las tierras.....	65
6.2.3	Biodiversidad, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual	67
6.3	Relación del Pilar de Diálogo Político y el Comercial	69

7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	71
8	BIBLIOGRAFÍA.....	75
9	ANEXOS.....	79

GLOSARIO

AAP	Acuerdos de Alcance Parcial
ACE	Acuerdos de Complementación Económica
AdA	Acuerdo de Asociación
ADEX	Asociación de Exportadores
ADN	Ácido Desoxirribonucleico
AEC	Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Bt	Resistente a insectos
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte
CDB	Convenio de Biodiversidad
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CONVEAGRO	La Convención Nacional del Agro Peruano
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DL	Decretos Legislativos
EEUU	Estados Unidos
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
G8+5	Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia + Brasil, China, India, México y Sudáfrica
ha	Hectárea
IFOAM	La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NMF	Nación Más Favorecida
OGM	Organismo Genéticamente Modificado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización mundial de Salud
ONG	Organismo no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVM	Organismo Vivo Modificado
PAC	Política Agrícola Común
PIB	Producto Interno Bruto
PID	Punto Inicial de Desgravación

PROMPEX	Comisión para la Promoción de Exportaciones
RAAA	Red de Acción en Agricultura Alternativa
RV	resistente a virus
SAFP	Sistema Andino de Franja de Precios
SGCAN	Secretaría General de la CAN
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIPAE	Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambienta
TED	Trato Especial y Diferenciado
TH	tolerante a herbicidas
TLC	Tratado de Libre Comercio
tn	Tonelada
TRIPS	Tratados comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual
UE	Unión Europea
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
UPOV	Unión para la protección de variedades de Plantas

I Introducción

Después de los constantes problemas por llegar a un acuerdo en la Ronda de Doha debido a las discrepancias entre países desarrollados y en desarrollo, los acuerdos comerciales bilaterales han tenido un fuerte auge para resolver el tema fuera del organismo multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC)³. Estados Unidos (EEUU) empezó el ciclo firmando acuerdos con diversas regiones. Así, en el 2003 se iniciaron las negociaciones con los países de la Comunidad Andina (CAN). Bolivia participó como observador, Ecuador no logró terminar las negociaciones, Colombia está a la espera de la ratificación del Congreso estadounidense y Perú ya realizó cambios a su normativa nacional para que el acuerdo entre en vigencia en el 2009. Por su parte, Venezuela no solo no participó sino que años más tarde se retira de la CAN por estar en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU.

Casi un lustro después, la Unión Europea (UE) también ha iniciado un proceso de negociación para firmar un acuerdo con la CAN. Sin embargo, dicho bloque regional afirma que el Acuerdo de Asociación (AdA), como se le llama, es sustancialmente distinto a un TLC. En principio, en el Acta de Tarija firmada en el 2007 se establece claramente que el AdA tomará en cuenta no solo el diferente nivel de desarrollo entre la UE y la CAN, sino además las asimetrías regionales internas, dando un trato especial diferenciado a Bolivia y Ecuador. Adicionalmente, el AdA no incluye solo el pilar comercial sino un pilar de diálogo político y de cooperación que refuerzan la cohesión social en los países andinos⁴.

Al parecer, la UE aprendió de los errores del modelo estadounidense, el cual empezó con la región pero terminó firmando solo con Perú y Colombia. Así, en el caso peruano, se han hecho una serie de estudios de impactos entre los cuales se encuentra que, si bien la ganancia de corto plazo en bienestar (ingreso y consumo) es positiva, ésta se concentra en las áreas urbanas. En cambio, los hogares de las zonas rurales enfrentan pérdidas en el corto plazo. Esto es aún mayor para aquellos agricultores que no se encuentran adecuadamente integrados al mercado, con un menor nivel educativo y con menor acceso a bienes públicos, como los que se encuentran en la sierra y selva. Así, estas zonas aprovecharán las oportunidades del acuerdo solamente si las políticas públicas internas les otorgan las capacidades necesarias para ello. De lo contrario, es posible que la pobreza rural aumente en el corto plazo y que la distribución del ingreso nacional sea más desigual⁵. En ese sentido, muchos concuerdan que, en lugar de identificar productos ganadores o perdedores, el análisis debiera centrarse en la población, identificando claramente al sector más vulnerable.

³ Por un lado, los países desarrollados buscaban un mayor acceso en los mercados industriales, de inversiones y de servicios de los países en desarrollo y, por el otro, los países en desarrollo exigían a los desarrollados que no subsidien su agricultura para competir en igualdad de condiciones.

⁴ De aquí en adelante, con 'región andina' o 'países andinos' nos referimos a los miembros de la CAN, mas no a las zonas andinas de dichos países dado que todos tienen una parte andina y amazónica.

⁵ ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE (2007) "Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza", Lima: GRADE.

¿Se repetirá la misma historia con la UE? En este estudio analizaremos qué tan cierto es que el AdA se basa en reglas justas del comercio que busca un beneficio económico equilibrado para ambas regiones. En la segunda sección, contextualizamos el análisis describiendo la situación política de los países de la CAN, así como la estructura y perfil de vulnerabilidad que presentan. Luego, revisamos la política comercial de la UE, de la CAN y las rondas de negociación del acuerdo. En la cuarta sección, identificamos los productos beneficiados y amenazados para, con ello, analizar en la siguiente sección no solo los efectos económicos, sino también, los efectos sociales y ambientales. La sexta sección hace un análisis más político de los convenios internacionales y de la interrelación entre el pilar comercial, el de diálogo político y el de cooperación. Así en la última se encuentran las conclusiones y recomendaciones.

2 Contexto socio-económico de la CAN

En esta sección evaluaremos cuatro componentes importantes para contextualizar el AdA UE-CAN. Primeramente, analizamos la situación política de los países andinos, para luego ilustrar la asimetría entre la CAN y la UE mediante una explicación de la estructura agraria andina y sus niveles de pobreza.

2.1 Situación política de la CAN

La situación política y el modelo económico elegido por los países de la región andina no ha sido sencilla. En general, los países de la CAN han seguido procesos históricos similares, pasando del colonialismo español a la era de la independencia e intercalando constantemente gobiernos militares o autoritarios con liberales o democráticos. Asimismo, todos han tenido conflictos violentos que, de una u otra manera, generan un clima de inestabilidad que afecta el desarrollo de los pueblos. Por un lado, mientras Perú logró vencer a los grupos terroristas en los noventa, el hermano colombiano aún no resuelve el problema con las FARC. No obstante el conflicto interno, ambos países han mantenido un gobierno liberal estable desde los noventa a la fecha. Por otro lado, la situación en Ecuador y Bolivia ha sido de índole distinta, dado que en dichos países los movimientos sociales realizaron golpes de estado exitosos. Así por ejemplo, en tan solo diez años (durante 1996-2006) Ecuador tuvo seis gobiernos, evidenciando una eminente crisis en gobernabilidad. De modo similar, en Bolivia se han tenido tres presidentes durante el periodo 2002-2006. Por ello, ambos países cuentan ahora con nuevos presidentes que, oponiéndose al modelo liberal y defendiendo el derecho de los pueblos indígenas, encaminaron procesos de reforma constitucional con gran apoyo popular⁶.

Tampoco ha sido sencilla la relación entre estos países. Así, actualmente persiste una tensión entre el Presidente Uribe, de Colombia; y Correa, de Ecuador, relacionado con el tema de las FARC que casi termina en guerra a inicios del presente año. Además, el Presidente García, de Perú; y Morales, de Bolivia, han tenido intercambios verbales por sus diferencias en el modelo económico. Los conflictos tampoco son recientes. Hace un par de años Venezuela decidió retirarse de la CAN debido a que estaba en contra de la firma del TLC con EEUU que buscaban Perú y Colombia. Asimismo, ha existido más de un conflicto armado entre Perú y Ecuador por el control de la Amazonía, siendo el más reciente en los noventa.

Como esto evidencia, la CAN se encuentra en un estado muy frágil. En ese contexto, los objetivos que se buscan del AdA con la UE encajan dentro de modelos de desarrollo

⁶ Evo recibe el 63% de aprobación en el referéndum nacional (10 puntos más que durante las elecciones), ratificando su mandato a mitad de su gobierno. No obstante, en cinco departamentos donde los prefectos fueron ratificados, el Presidente fue revocado: Beni, Pando, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. Estos mismos departamentos son los que tienen manifestaciones violentas en contra de Morales, evidenciando las diferencias entre el oriente y occidente boliviano. Todo lo contrario, el porcentaje de aceptación que las encuestas le dan al Presidente García ha venido decreciendo drásticamente. Así, han surgido una serie de protestas sociales en todos los departamentos que cuestionan el modelo económico al no considerarlo inclusivo para los sectores más pobres y la población indígena.

distinto. Por un lado, Perú y Colombia son fuertemente liberales mientras, por el otro, Bolivia y Ecuador mantienen una fuerte intervención estatal. A la fecha, estas diferencias han sido irreconciliables.

2.2 Estructura agraria de la CAN

La agricultura no solo cumple un rol como generador de ingresos, sino también otras funciones como la de seguridad alimentaria. A su vez, los recursos del espacio rural, donde la agricultura es importante mas no la única fuente de ingresos, no solo se deben ver en términos de su valor económico sino también se debe reconocer su valor social/cultural (dado que las poblaciones indígenas y las más pobres viven en dichas áreas) y su valor ambiental (especialmente como fuente de biodiversidad y de paisajes naturales). En esta sección y la siguiente analizaremos la estructura agraria de la CAN e identificaremos a las poblaciones vulnerables.

En general, la agricultura tiene un bajo valor comercial, evidenciado en su participación dentro del PIB. Así, por ejemplo, mientras en el Perú asciende al 9%, en Bolivia su importancia casi se duplica, alcanzando el 16%. No obstante, al analizar la proporción de la fuerza laboral destinada principalmente a dicha actividad, en ambos países ésta se encuentra alrededor del 37%, elevándose a 80% para la población ocupada rural. Esto quiere decir que la importancia del sector agropecuario es alta para ambas poblaciones, aunque, a diferencia de Bolivia, en el Perú otras actividades son mucho más rentables. La pregunta que intentaremos responder a lo largo de este texto es: ¿se está excluyendo a la población rural de dichas actividades?

En la tipología agrícola se puede distinguir claramente a un sector privilegiado de otro más abandonado. La agricultura en el Perú es la más minifundista dentro de la CAN: el 85% de las unidades agropecuarias tienen menos de diez hectáreas, el 55% menos de tres y un importante 24% tiene menos de una hectárea. Tan solo el 5% tiene más de 30 hectáreas. En cuanto a la distribución regional, la sierra concentra el 52% de la superficie agrícola; la selva, el 32%; y la costa el 16% restante. No obstante, la sierra concentra cerca del 80% de las superficies menores a 3 ha. Con respecto al riego, los departamentos de la sierra y selva suelen tener una agricultura de secano, mientras que casi la totalidad de agricultores en la costa sí cuentan con un sistema de riego. Así, de manera generalizada, la agricultura de exportación no tradicional, ubicada en la costa, que cuenta con sistemas de riego y con tecnologías avanzadas tan solo representó, en el 2005, el 3% de los productores. En cambio, la agricultura en el resto del país que enfrenta distintas limitaciones según su ubicación geográfica (como el minifundismo o la ausencia del riego) representó el 73% (con una agricultura extensiva), el 58% (cuyo destino es el mercado interno), y el 55% de los productores (cuando es de subsistencia)⁷. Adicionalmente, es importante notar la importancia de las comunidades campesinas, ubicadas mayoritariamente en la sierra y en menor medida en la costa, y de las comunidades nativas, ubicadas en la selva. Éstas se encuentran dentro del tipo de agricultura menos favorable, representando el 69% de la superficie agropecuaria a nivel nacional: 52% las campesinas y 17% las nativas.

El caso ecuatoriano muestra una estructura agraria igualmente desigual. Así, el 64% tiene menos de 5 ha, el 21% tiene entre 5-20 ha, el 13% entre 20-100 ha, y apenas el 2% de productores tiene más de 100 ha. Los empresarios de punta, ubicados principalmente en la costa y sierra ecuatoriana, representan tan solo el 4% de productores y se dedican a la producción de banano, caña de azúcar y palma africana. Los empresarios tradicionales

⁷ Los datos no suman 100% porque existen productores que, por ejemplo, simultáneamente pueden tener una agricultura de subsistencia para ciertos productos y una de mercado interno para otros.

representan el 43% de los productores. El 59% se ubican en la sierra (cultivando maíz suave seco, papa y mora), mientras el 34% en la costa (produciendo arroz y, en menor medida, cacao y maíz duro seco) y el 7% restante está en oriente. Finalmente, los de subsistencia representan el 53% de los productores nacionales y se encuentran principalmente en la sierra (76%), seguido de la costa (18%) y del oriente (6%). En la sierra se produce papa, caña y maíz suave seco; mientras que en la costa, arroz, banano y maíz duro seco. Así, el problema de la agricultura ecuatoriana radica en parte en que el 93% no tiene acceso ni al crédito ni a la asistencia técnica y el 88% tiene educación primaria o ninguna formación formal. Además, mientras en la UE el 90% de los productores usan tractor, este porcentaje se reduce al 1% para el Ecuador.

Por su parte, en Bolivia, el minifundismo no es tan grave. Así, el 53% de los productores tienen menos de 50 ha, el 20% entre 50-500 ha, el 14% entre 500-2,000 ha e incluso el 13% tiene más de 2,000 ha. No obstante, los productores agroindustriales tan solo representan el 10%. Los grandes y medianos empresarios utilizan mano de obra asalariada, tienen acceso a tecnología y se ubican en Santa Cruz, Beni y Pando. Los primeros tienen más de 500 ha con soya, girasol o ganado bovino; mientras los segundos tienen entre 50 y 500 ha con, además de los productos ya mencionados, caña de azúcar, maíz y avicultura. Los pequeños agroindustriales con una superficie entre 5-50 ha se diferencian en que no tienen acceso a la tecnología, también usan mano de obra familiar y, como parte de su producción, agregan a los productos anteriores el arroz, sésamo, hortalizas y frutas. Sin embargo, el 90% de los productores pertenecen a la economía campesina e indígena, los cuales usufructúan tierras individuales y comunitarias, con un sistema diversificado que incluye la agroforestería. Mientras la economía campesina se ubica en los nueve departamentos, la indígena está en las tierras bajas y en el altiplano.

En general, hemos visto que la estructura agraria peruana es la más minifundista y la más desigual en términos regionales, concentrándose la agricultura moderna empresarial en la costa y la más tradicional en la sierra y selva. En la ecuatoriana, si bien es minifundista, no existen fuertes diferencias regionales entre la costa y la sierra ecuatoriana. Todo lo contrario, la agricultura boliviana no es una agricultura minifundista como sus contrapartes peruana y ecuatoriana, aunque sí es fuertemente desigual en términos regionales: el gran empresariado agrícola suele ubicarse únicamente en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Curiosamente, estos son los distritos donde el Presidente Morales enfrenta conflictos sociales actualmente.

Así, aunque no siempre ubicado en una región particular, en todos los casos existe desigualdad entre el gran empresariado moderno que representa un porcentaje bastante bajo de los productores agrarios, y las economías campesinas/indígenas/de subsistencia que representan un porcentaje elevado. Dada la importancia del sector agrícola en la fuerza laboral, especialmente en áreas rurales, veamos a continuación cómo esto se relaciona con las cifras de pobreza.

2.3 Vulnerabilidad en la CAN

En todos los casos hemos visto que la pobreza rural suele ser más alta, no solo en términos de ingresos sino también en necesidades básicas insatisfechas⁸. Así, como se muestra en el Cuadro 2.1, la tasa de pobreza de Ecuador y Perú es muy similar,

⁸ El índice de necesidades básicas insatisfechas identifica la proporción de personas y/o hogares que tienen insatisfecha alguna (una o más) de las necesidades definidas como básicas para subsistir en la sociedad a la cual pertenece el hogar. Capta condiciones de infraestructura y se complementa con indicadores de dependencia económica y asistencia escolar (<http://www.ideam.gov.co/indicadores/socio5.htm>)

encontrándose alrededor del 38-39%. Asimismo, la tasa de pobreza extrema asciende a 13-14%. En ambos casos, el Perú tiene un punto más de pobreza. Si lo desagregamos por urbano/rural, vemos que la tasa de pobreza del sector urbano en Perú sigue siendo ligeramente mayor a la del Ecuador (25-26%), aunque la tasa de pobreza extrema en áreas urbanas es ligeramente mayor en Ecuador (5-4%). Sin embargo, en zonas rurales sí existen diferencias. Así, Bolivia tiene la tasa de pobreza más alta (76%), seguido de Perú (65%) y Ecuador (62%). Con respecto a la pobreza extrema, Bolivia sigue teniendo una tasa bastante alta (62%), mientras Perú y Ecuador la reducen a la mitad (33% y 27%, respectivamente).

Cuadro 2.1 Tasa de pobreza total y extrema

Ámbitos geográficos	Tasa de pobreza total			Tasa de pobreza extrema		
	BOL	ECU	PER	BOL	ECU	PER
Nacional	s.d.	38.3	39.3	s.d.	12.9	13.7
Área de residencia						
Urbana	s.d.	24.9	25.7	s.d.	4.8	3.5
Rural	76	61.5	64.6	62	26.9	32.9
Población indígena						
No	s.d.	30.8	32.6	s.d.	8.3	8.7
Sí	s.d.	67.8	63.1	s.d.	39.3	32.0

Fuente: Informes por país.

Elaboración: CEPES.

Por su lado, Ecuador muestra adicionalmente cifras de pobreza de la población indígena. Así, el 68% de los indígenas vive en pobreza (el 39% en pobreza extrema) mientras que esta tasa es menor a 30% (menos de 8% para la pobreza extrema) para la población mestiza o blanca. Dada la similitud con las tasas rurales y urbanas, esto muestra que la población indígena suele vivir mayoritariamente en zonas rurales, mientras las mestizas y blancas en las urbanas. En el Perú, se hizo un análisis similar, encontrando que el 39% de la población rural pertenece a una comunidad campesina o indígena. Además, los departamentos que concentraban una población indígena mayor eran simultáneamente los departamentos más pobres del país., los cuales corresponden a la sierra sur. Utilizando la lengua materna como indicador, el 63% de la población cuya primera lengua fue quechua, aymara u otra lengua nativa amazónica es pobre, mientras que dicho porcentaje se reduce a 32% para la población hispanohablante. En el caso de la pobreza extrema, la tasa es de 32% y 9% para la población indígena y no indígena respectivamente. Como se ve, los datos son muy similares a los de Ecuador⁹.

En general, se observa que altas tasas de pobreza que persisten son muy similares entre Perú y Ecuador, siendo la pobreza rural más del doble que la pobreza urbana, al igual que la de la población indígena con respecto a la no indígena. Si vemos los datos de la pobreza extrema, es decir aquella que no cuenta con los ingresos necesarios para cubrir siquiera la canasta alimentaria, ésta es casi inexistente para la población urbana y muy baja para la población no indígena. En cambio, aún existen tasas muy elevadas superiores al 30% para las poblaciones rurales y las indígenas. Peor aún, en el caso boliviano, la elevada tasa de pobreza del sector rural prácticamente se debe a la pobreza extrema. Finalmente, mientras el Perú es más desigual que Ecuador entre la población urbana y rural, Ecuador es más desigual al diferenciar la población indígena que la no indígena.

⁹ Es importante notar que la comparación de los datos es un poco forzosa debido a que la definición de población indígena puede ser distinta: lengua materna, auto-designado, asignado por un tercero.

3 Política comercial

3.1 Política comercial de la UE

La política comercial de la UE juega un rol muy importante en las relaciones comerciales con los demás países del mundo debido al gran peso comercial que representa dicha región en el mercado global. Considerando al comercio como uno de los instrumentos que sirven para estimular el desarrollo, la UE busca favorecer a los países en desarrollo como parte de su política de erradicación de la pobreza y fomento del desarrollo sostenible. En este sentido, a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se ofrecen preferencias arancelarias a los países en desarrollo para que logren mejorar sus perspectivas de crecimiento económico y se vaya cerrando la brecha entre las economías menos favorecidas y las del mundo desarrollado.

3.1.1 SGP

Si bien, el SGP Drogas ha sido la puerta de entrada al mercado europeo de diversos productos industriales, agrícolas y pesqueros de la CAN, éste no ha venido acompañado de una fuerte diversificación en las exportaciones. Durante el período 1994-2003 los principales 15 productos de exportación han concentrado más del 75% de las exportaciones andinas a la UE y durante el 2003 los 90 principales productos exportados bajo el SGP Droga representaron cerca del 80% de las exportaciones totales bajo este régimen.

De los productos alimenticios que sobresalieron fueron principalmente productos agrícolas (espárragos frescos y refrigerados; extractos, esencias y concentrados de café; rosas y otras flores; jugos de maracuyá; aceites de palma, etc.)¹⁰. Se puede observar que, de 1994 al 2003, hubo cambio en las exportaciones: antes existía un mayor nivel de concentración de exportaciones, sin embargo esa tendencia fue disminuyendo al exportarse nuevos productos. Pero a pesar de esta diversificación los niveles de concentración son muy altos, lo cual impide un mejor aprovechamiento del SGP Plus.

Si bien el SGP Plus¹¹ mantiene el ingreso de productos de la CAN a la UE libre de aranceles, este sistema también mantiene las mismas limitantes que existían en el SGP Drogas y no han permitido a los países de la CAN obtener mayores beneficios. En primer lugar, persisten las rígidas medidas sanitarias y fitosanitarias que la UE exige para el ingreso de productos, sobre todo agrícolas. Asimismo, contempla al igual que el SGP Drogas un sistema de graduación

¹⁰ FAIRLIE, Alan (2007a) *Las Relaciones CAN-UE Perspectiva de un Acuerdo de Asociación*. Borrador. Pp. 42.

¹¹ El SGP Drogas fue reemplazado por el SGP Plus que en términos de preferencia es muy similar al anterior sistema, salvo que para ser beneficiario se exige ratificar, cumplir y permitir auditorías con al menos 23 convenios internacionales en materia de derechos humanos, protección laboral, medio ambiente y desarrollo sostenible, buen gobierno, y lucha contra las drogas.

que consiste en el retiro de la preferencia una vez que se han alcanzado ciertas condiciones de competencia. Otra limitante que en ambas SGP se repite es el carácter temporal (debido a que requiere la aprobación del Consejo Europeo para ser renovado cada cierto tiempo) y el carácter condicional (por los requisitos establecidos unilateralmente por la UE para acceder al mercado europeo). Finalmente, las modificaciones arancelarias hechas por la UE han afectado los intereses de los países de la CAN, pues han ocasionado la pérdida del acceso preferencial a través del SGP y han entrado a competir con otros países en iguales condiciones. Los casos más significativos en el sector agrícola son el banano, los productos pesqueros, el café y el cacao.

3.1.2 Medidas no arancelarias

Como se ha visto anteriormente, tanto el SGP Drogas como el SGP Plus han permitido el acceso de diversos productos de la CAN a la UE a través de aranceles preferenciales, sin resolver el problema de las barreras no arancelarias. Estas restricciones son aplicadas, en su gran mayoría, a productos agrícolas, los cuales son de gran importancia para los países de la CAN ya que un grueso de sus exportaciones hacia esta región está compuesto por dichos productos.

Las barreras no arancelarias, normadas por la Política Agraria Común (PAC), se basan en el cumplimiento de las normas técnicas, estándares de calidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relacionadas a la protección del medio ambiente, responsabilidad social (comercio justo), normas de empaque y etiquetado, así como prohibiciones.

Los países de la CAN han encontrado su mayor obstáculo en las medidas sanitarias y fitosanitarias que impiden el ingreso de diversos productos agrícolas a la UE debido a que no cumplen con requisitos de inocuidad alimentaria. Tal es el caso de los obstáculos que impone el Reglamento (CE) N° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. Éste no permite el ingreso de productos que no hayan tenido un historial de exportación al mercado europeo anterior a mayo de 1997, dado que considera que los mismos podrían ser dañinos para la salud. Así, se perjudican productos tradicionales exóticos como el camu camu, sachá inchi, lúcuma y yacón, que son producidos en el Perú y están teniendo éxito en otros mercados¹². Este tipo de obstáculos cierran la posibilidad de acceso, impidiendo que su producción beneficie a comunidades campesinas y nativas. El Anexo 9.1 resume las normas más importantes aplicadas actualmente para el sector agrícola¹³.

Ante las negociaciones comerciales que se vienen llevando a cabo es importante que los países de la CAN fijen posiciones para que la UE conceda mayor flexibilidad con respecto a los obstáculos que impone para acceder al mercado europeo. Asimismo, es importante desarrollar estándares de calidad de los productos agrícolas de modo que su ingreso a la UE no se encuentre limitado. Esto implica otorgar a los agricultores mayores herramientas referentes a técnicas de cultivo y cumplimiento de normas ambientales para que mejoren sus prácticas de cultivo, cosecha y post cosecha. En la actualidad, en el Perú son pocas empresas agroindustriales que gozan de altos estándares de calidad e inocuidad alimentaria y, por tanto, solo este grupo reducido se beneficia de las exportaciones.

¹² Según la Asociación de Exportadores (ADEX) el principal importador de camu camu es el Japón, seguido de Países Bajos (Holanda), Hong Kong, EEUU, Brasil, Australia, Suiza, entre otros.

¹³ FAIRLIE, Alan (2007b) *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*. Plades. Pp. 236.

3.1.3 Subvenciones agrícolas

Un caso particular del desarrollo de la agricultura en la UE es que, con la finalidad de defender su independencia alimentaria y asegurarse el constante abastecimiento y la calidad de los productos que consumen, ésta se encuentra altamente resguardada por su política de subsidios, tanto a la producción como a la exportación de estos productos.

Debido a los grandes volúmenes que se comercializan, estas ayudas internas generan distorsiones en el mercado internacional. Por ejemplo, debido a la política de sostenimiento de precios de la PAC la UE pasó de ser importador neto de cereales a mediados de los setenta a ser exportador neto a inicios de los noventa¹⁴.

Como se ve en el Cuadro 3.1, la ayuda interna algunas veces logra superar el valor de la producción en sí, tal como en el caso del azúcar, la cual alcanzó en el 2004 un valor de 6,472 millones de euros con un subsidio de 6,956 millones de euros. Lo mismo sucedió con el algodón y el tabaco. El resto de productos presentaron subsidios superiores al 20% del valor de producción, exceptuando al maíz, trigo blando, limones y melocotones, los cuales poseen unos subsidios del 7%, 13%, 14% y 16% de su valor correspondiente.

**Cuadro 3.1 Medida global de ayuda interna por productos específicos
2004
(Millones de euros)**

Productos Específicos	Valor Producción	MGA Total Corriente
Azúcar blanca	6,472.80	6,956.40
Mantequilla	8,721.00	6,214.63
Aceite de Oliva	4,315.00	3,284.88
Manzanas	5,855.00	3,255.12
Tomates	6,790.00	2,340.87
Cebada	7,132.00	2,306.15
Leche desnatada en polvo	2,980.00	1,986.60
Trigo blando	13,556.00	1,804.08
Tabaco	796.00	1,145.64
Pepinos	1,142.00	968.69
Algodón	688.00	954.06
Peras	1,982.00	724.53
Arroz	904.00	521.67
Melocotones/nectarinas	3,054.00	493.27
Maíz	6,760.00	484.84
Naranjas	1,996.00	408.46
Forrajes secos	0.00	395.68
Tomates para elaboración	0.00	391.72
Limones	786.00	108.46
Leche	51,882.00	0 (Minimis)
Coliflores	1,138.00	0 (Minimis)
Sub total	120,478.00	35,045.75
TOTAL: MGA Total Corriente		38,291.45

Elaboración: CONVEAGRO (2007) *Productos agrarios sensibles en el Acuerdo reasociación entre la Comunidad Andina-CAN y la Unión Europea-UE*. Lima: CONVEAGRO. Pp. 16.

Fuente: OMC.

3.2 Política comercial de la CAN

La CAN luego de pasar por una serie de procesos – primero seguimiento y luego

¹⁴ HEALY, Stephen, PEARCE, Richard y STOCKBRIDGE, Michael (1998) *El Acuerdo sobre Agricultura. Repercusiones sobre los países en desarrollo*, Roma: FAO.

abandono del modelo de industrialización para sustituir importaciones, el retiro de Chile – crearon el Arancel Externo Común (AEC) para cumplir con los objetivos del Acuerdo de Cartagena, entrando en vigencia, aun con algunas imperfecciones, en 1995, a través de las Decisiones 370 y 371. Dichas Decisiones son aplicables a Bolivia, Colombia y Ecuador, autorizándose para el caso de Bolivia una estructura arancelaria basada en dos niveles (5% y 10%) por su condición de mediterraneidad. Perú no forma parte de estas Decisiones y continua aplicando sus propios aranceles nacionales¹⁵.

En el año 2002 se creó un nuevo AEC, sin embargo, su puesta en vigencia ha sufrido una serie de postergaciones por falta de consenso entre sus miembros, lo cual ha afectado la integración andina y por ende ha dificultado lograr el Punto Inicial de Desgravación (PID) que solicita la UE para llevar a cabo un AdA.

Por otro lado, desde el 1° de enero de 2006, todos los bienes originarios de la CAN circulan libremente dentro de la Subregión (sin arancel). Con respecto a la política arancelaria de los Países Miembros frente a terceros países, Bolivia, Colombia y Ecuador aplican en la actualidad lo dispuesto en la Decisión 370 (AEC), mientras que Perú se rige por su arancel nacional. El AEC establece cuatro niveles arancelarios básicos (5, 10, 15 y 20%) y las condiciones para aplicar excepciones. Fundamentalmente, el AEC es aplicado por Colombia y Ecuador, en vista que la Decisión 370 autoriza a Bolivia a tener su propia estructura (de dos niveles 5 y 10%)¹⁶. El Cuadro 3.2 presenta la estructura arancelaria de los cuatro países miembros:

Cuadro 3.2 Comparación de la estructura arancelaria de los países andinos (Número de subpartidas)

Nivel ¹⁷	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
0	395	192	418	3,949
5	1,688	2,293	2,224	
9				2,616
10	4,749	962	1,201	
12				2,742
15		1,633	1,283	
17				792
20		1,640	1,655	718
25				320
35		15		
45		1		
50		14		
60		9		
70		3		
80		15		
0 / 5	3	11	2	
0 / 10		7	4	
0 / 12				36
0 / 15		14		

¹⁵ <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0022.pdf>

¹⁶ CAN (2007a) Estado de situación de la aplicación del Arancel Externo Común en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DTrabajo/SGdt384.doc>

¹⁷ En algunos casos figura más de un nivel debido a los desdoblamientos nacionales de los Países Miembros.

0 / 20		2		1
3 / 10			9	
3 / 10 / 35			3	
3 / 15			1	
3 / 35			11	
5 / 10	8	13	20	
5 / 15		19	4	
5 / 20			8	
12 / 20				4

Fuente y elaboración: CAN (2007a) Op. cit. Pp. 4.

Por otro lado, otro aspecto importante que regula la Decisión 370 es el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) que es un mecanismo aplicado por Colombia y Ecuador para estabilizar el costo de las importaciones de determinados productos agropecuarios desde terceros países ante las fluctuaciones que se presentan en los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales. El SAFP se aplica a 151 subpartidas, de productos asociados a: oleaginosas, arroz, azúcar, carne de cerdo, cebada, leche, maíz, trigo y trozos de pollo. El Perú también tiene una franja de precios pero su aplicación recae en menos productos.

Respecto de la relación comercial de la CAN con terceros países, Bolivia, Colombia y Ecuador aplican el AEC y, a través de la Decisión 322, todos los países miembros de la CAN están autorizados a suscribir Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) con cualquier país de América Latina cuando éstos no lo puedan lograr de manera comunitaria. En el Cuadro 3.3 se presentan los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) suscritos por los países andinos en el marco de la ALADI, indicando además, las fechas de liberación amplia (cuando se completa el cronograma general de desgravación) y de liberación total (cuando se completa el cronograma de desgravación de productos más sensibles)¹⁸.

Cuadro 3.3 Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) suscritos por los países andinos en el marco de la ALADI

Acuerdo	Fecha suscripción	Países signatarios	Liberación Amplia	Liberación Total
ACE 22 ^{1/}	1993	Bolivia - Chile	2006	--
ACE 31 ^{2/}	1994	Bolivia - México	1998	2009
ACE 36	1996	Bolivia - MERCOSUR	2006	2014
ACE 24	1993	Colombia - Chile	1997	2012
ACE 33	1994	Colombia - México (y Venezuela)	2004	2007 ^{3/}
ACE 59	2003	Colombia - MERCOSUR	2013	2018
ACE 32	1994	Ecuador - Chile	1998	2000
AAP.R 29	1994	Ecuador - México	2003 ^{4/}	--
ACE 59	2003	Ecuador - MERCOSUR	2013	2018
ACE 38	1998	Perú - Chile	2008	2016
AAP.CE 8	2005	Perú - México	2007	--
ACE 58	2003	Perú - MERCOSUR	2014	2019

1/ Acuerdo de Preferencias Fijas: Chile aplica 0% a más de 6.000 productos bolivianos. Solo 8 productos no han sido liberados totalmente (azúcar, trigo y harina de trigo). El azúcar boliviana ingresa libre a Chile hasta 6.000 toneladas anuales. La apertura es unilateral por parte de Chile: Bolivia no tiene que dar mayor acceso. Esto se ha puesto en vigencia en diciembre de 2006 a través del "XV Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica No. 22 (ACE 22)".

2/ Se ha negociado un Acuerdo de Zona de Libre Comercio con excepciones.

3/ Está pendiente el cronograma de desgravación de algunos rubros.

4/ De acuerdo con lo establecido en el Décimo Protocolo Adicional.

Fuente y elaboración: CAN (2007a) Op. Cit. Pp. 8.

¹⁸ CAN (2007a) Op. cit. Pp. 9.

Posteriormente, la Decisión N° 322 fue sustituida por la Decisión N° 598, la cual establece las condiciones para mantener las relaciones comerciales con terceros países. Esta Decisión autoriza a negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y, excepcionalmente, de manera individual. Cuando las negociaciones no sean comunitarias, los países miembros deberán preservar el ordenamiento jurídico andino, considerar las sensibilidades comerciales de los socios, mantener transparencia antes, durante y al finalizar las negociaciones y otorgar el trato de Nación Más Favorecida-NMF en los casos en los cuales se otorgue un trato más favorable a terceros. Bajo esta decisión los países de la CAN han negociado acuerdos de forma individual o bilateral por ejemplo el TLC celebrado con Perú, Colombia y EEUU, Perú-México, el SGP, entre otros.

3.3 Acuerdo de Asociación CAN-UE

En el 2003, la CAN y la UE suscribieron un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación como paso inicial al AdA, el mismo que fue adoptado a través de la Decisión 595 de la CAN. Éste reemplazó al Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y a la Declaración Común de Roma sobre Diálogo Político de 1996. Después de la Cumbre de Guadalajara en el 2006, los países andinos propusieron el inicio de las negociaciones, para lo cual la UE les exigió una valoración conjunta que evalúe el grado de integración de la CAN.

En junio del 2007, a través de la firma del Acta de Tarija en Bolivia, se iniciaron oficialmente las negociaciones para un AdA entre la UE y la CAN. En ella, se aceptó tomar en cuenta las asimetrías existentes entre la región andina y europea, así como al interior del área andina, dando lugar a un posible trato especial y diferenciado para Bolivia y Ecuador. Por su parte, la CAN reafirmó su compromiso de profundizar los procesos de integración de la región.

3.3.1 Objetivos

Los objetivos de la UE en la negociación son los siguientes:

- Tener una zona de libre comercio bajo acuerdos tipo OMC Plus, que implican asumir mayores compromisos a lo negociado en el ámbito multilateral. Al igual que EEUU, la UE también intenta obtener mayores concesiones en los acuerdos birregionales, especialmente en la liberalización del mercado de servicios y los temas de Singapur que son actualmente materia de controversia en la Ronda de Doha.
- Lograr el desarrollo humano a través de la cohesión social, protección de los derechos humanos y democracia.
- Reforzar la integración de la CAN, exigiendo una negociación como región y no por país, lo que requiere¹⁹:
 - Un punto inicial de desgravación desde el cual empezaría el desmantelamiento tarifario, el mismo que consiste en que los bienes europeos se beneficien del mercado ampliado andino, mediante el pago de un arancel que sea el mismo independientemente de cuál sea la aduana andina de entrada²⁰.
 - Simplificación y armonización de regímenes aduaneros.
 - Facilitación del transporte terrestre y transfronterizo.
- La UE no ha aceptado exclusión de temas, sin embargo, Bolivia en este aspecto ha solicitado su exclusión en algunos temas, lo cual está demorando las negociaciones.

¹⁹ FAIRLIE, Alan (2007b) *Op cit.* Pp. 236.

²⁰ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np12-10-06a.htm>

Los objetivos de la CAN en las negociaciones son las siguientes:

- Asegurar de manera permanente el SGP-Plus y buscar que las desgravaciones concedidas sean aún más beneficiosas.
- Conseguir mayor flexibilidad en las restricciones de ingreso de productos agrícolas tales como medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, estándares de calidad (ecoetiquetado) y responsabilidad social, normas de empaque entre otras.
- Sobre la base de lo concedido por la UE a otros países como a Chile y México, la CAN debería determinar sus posiciones ofensivas, especialmente teniendo en cuenta las características de las exportaciones andinas. Así, por ejemplo, dado que la UE presenta sensibilidades en espárragos, producto de especial interés para el Perú, las negociaciones deberían aspirar, al menos, lo conseguido por México donde los espárragos frescos o refrigerados recibieron un contingente arancelario de 600 tn con 0% arancel ad-valorem²¹.
- Establecer posiciones defensivas mediante mecanismos de protección (cuotas, franjas de precios, contingentes y salvaguardias) para limitar los efectos de las altas subvenciones que otorga la UE a productos cultivados en la región andina. Nuevamente, es útil tener como referencia lo ocurrido en otros países poseedores de un AdA. Según Fairlie, “si la UE es consecuente con su declaración de respeto a institucionalidad andina y su mecanismo de integración, debería avalar el mantenimiento de la franja de precios. El problema es que, en su mandato negociador, se establece que las concesiones que los andinos hagan a terceros, también deberán ser extendidos a la UE”²². En este sentido, el TLC con EEUU trae consecuencia en las negociaciones pues establecen un piso de concesiones.

3.3.2 Pilares de negociación.

Las negociaciones para lograr un AdA se basan en tres pilares: el pilar de diálogo político, el pilar de cooperación y el pilar comercial. Tanto el pilar de diálogo político como el de cooperación tiene su referente o cimiento en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación del 2003. Estos dos pilares se basan en los principios de respeto por los derechos humanos, defensa del estado de derecho, buena gobernanza, lucha contra la corrupción, así como la promoción del desarrollo sostenible y los objetivos del milenio²³. El pilar comercial es el que toma más tiempo en llegar a acuerdos debido a la importancia de los temas que ahí se negocian, ello se podrá apreciar en la breve revisión que se ha elaborado de las tres rondas que se han llevado a cabo.

(i) Diálogo político

Las negociaciones de diálogo político y cooperación en el marco del AdA, están a cargo de los representantes del ministerio de Relaciones Exteriores. Al inicio de las negociaciones ambas partes coincidieron en lo siguiente:

“La Unión Europea y la Comunidad Andina enunciaron a título indicativo diversos objetivos que podrían figurar en el futuro Acuerdo, citando, entre otros, el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza, la cohesión social y el desarrollo humano sostenible

²¹ *Ibid*, Pp. 76.

²² *Ibid*, Pp. 218.

²³ En la Tercera Cumbre de Guadalajara (2006) el tema principal de la agenda fue la cohesión social necesaria para el desarrollo de América Latina.

con reconocimiento de las asimetrías y diferencias de desarrollo entre las partes y al interior de las mismas”²⁴.

Por otro lado, en la última ronda llevada a cabo en Quito (abril del 2008) se lograron algunos avances en donde destacó que los principios más importantes que regirían este pilar serían el buen gobierno y el estado de derecho. Algunos temas abordados fueron aquellos relacionados con los objetivos del diálogo político, áreas del diálogo político, la no proliferación de armas de destrucción masiva, lucha contra el terrorismo, multilateralismo, migración y lucha contra la pobreza y promoción de la cohesión social²⁵.

(ii) Cooperación

Según la estrategia regional 2007-2013, la Comisión Europea ha seleccionado tres sectores fundamentales para las actividades de cooperación con la CAN: reforzar su integración económica, mejorar la cohesión social y económica y colaborar en su lucha contra las drogas bajo el principio de responsabilidad compartida. De éstas, las que se presenta como un mayor reto para la región, asignándose un mayor presupuesto, son la integración económica y la cohesión social. Todas ellas tendrían como temas transversales los derechos de los pueblos indígenas, la equidad de género, el empleo adecuado, la protección del medio ambiente entre otros²⁶.

La integración de la CAN es sumamente importante para la UE, especialmente porque facilitaría el comercio entre ambas regiones. Precisamente por ello, un nivel suficiente de integración ha sido un requisito para un futuro AdA. Así, con el objetivo de crear un mercado andino común, se busca armonizar la legislación referente a aduanas, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual así como mejorar el comercio intra-regional de la CAN y ayudar a que esta región se integre mejor al mercado mundial.

Para ambas regiones, desarrollar una mayor cohesión social, entendida como la disminución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, también es prioridad. Esto incluye el tema de derechos de poblaciones indígenas, la equidad de género, el empleo adecuado, el medio ambiente, etc.

En la última ronda de negociaciones llevada a cabo en Quito (abril de 2008) se realizó un intercambio de textos entre ambas partes. Estos textos abordaron temas relacionados a los Principios de la Cooperación y los temas vinculados con democracia, derechos humanos, buen gobierno, estabilidad, justicia, libertad y seguridad. Por otro lado, también hubo un avance en cuanto a la redacción de artículos (borradores) que abordaron temas de cohesión social, asuntos poblacionales, empleo y protección social, salud, educación y capacitación, género, pueblos indígenas, afrodescendientes y minorías, personas desplazadas, desarraigadas, refugiadas y ex –miembros de grupos armados al margen de la ley, personas con discapacidad y seguridad alimentaria.

(iii) Comercio

A la fecha, se han tenido tres rondas de negociaciones del pilar comercial: la primera en Bogotá, la segunda en Bruselas y la tercera en Quito; sin embargo, las negociaciones quedaron paralizadas al cancelarse la cuarta ronda debido a que los países de la CAN no pudieron ofrecer una posición conjunta, especialmente en el tema de desarrollo sostenible y propiedad intelectual.

²⁴ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-10-07a.htm>

²⁵ http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/CAN-UEronda3_2.htm

²⁶ Comisión Europea (2007) *Comunidad Andina. Documento de estrategia regional 2007-2013*. E/2007/678.

Son precisamente estos temas en los cuales Bolivia ha manifestado su total desacuerdo ya que tras la experiencia del TLC con los EEUU, el Perú pretende cambiar la normativa andina referente a propiedad intelectual. Si bien el tema aún es manejado internamente en la CAN, existiría una fuerte presión por parte de Perú y Colombia para que se realice, así también lo ha señalado el jefe de las negociaciones de Colombia, Ricardo Duarte, al decir que el tema de mayor cuestionamiento ha sido el tema de propiedad intelectual:

“Colombia y Perú quieren regular la biodiversidad para luchar contra la biopiratería. Para ello necesitamos disciplinas que protejan los recursos genéticos, biológicos y los conocimientos tradicionales. Bolivia dice que este tema no está regulado a nivel andino y que pretender hacerlo en el marco de un acuerdo significa cambiar el estado de la normativa andina. Eso no compartimos”²⁷.

Al parecer la UE estaba muy interesada en que los países de la CAN se pongan de acuerdo en el tema de propiedad intelectual y al mismo tiempo solicitó que presentaran textos acerca de éste tema y también sobre desarrollo sostenible, temas bajo el cual Colombia y Perú exigen se incluya el patentamiento de recursos de biodiversidad. Los negociadores bolivianos, en cambio plantearon que se presentarán por escrito aquellos aspectos de propiedad intelectual y desarrollo sostenible sobre los que sí existe acuerdo y que se siga discutiendo internamente los temas de recursos de biodiversidad. Sin embargo, la posición de Perú y Colombia fue establecer como condición obligatoria la inclusión del rubro de biodiversidad. La posición de Ecuador fue proclive a que Colombia y Perú lo hicieran aunque adelantó que no asumirá compromisos en esa materia²⁸. Al comunicársele a Bruselas que no existió acuerdo al respecto, la Comisión Europea decidió postergar la cuarta ronda de negociaciones.

Por otro lado, otro factor que influyó para que los países de la CAN no lograran posiciones conjuntas fue la decisión de la UE en judicializar y criminalizar a los inmigrantes ilegales a través de la Directiva Retorno. Esta nueva normativa de la UE causó revuelo y respuesta en diferentes países de Latinoamérica ya que hay gran cantidad de inmigrantes latinos en el continente europeo. Pero más allá de ello, recientemente en la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y Europa los países firmaron una declaración titulada “respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”, donde la UE se comprometía a asegurar el goce y la protección efectivos de los derechos humanos para todos los migrantes y afirmaba que se debía avanzar en el reconocimiento y la toma de conciencia pública sobre la importante contribución económica, social y cultural de los inmigrantes a las sociedades receptoras. Asimismo, se enfatizó la importancia de luchar contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Contrariamente a ello aprobó una ley que persigue a inmigrantes²⁹.

Si bien, la nueva política europea hacia los inmigrantes ilegales causó malestar dentro de la CAN, no fue la mayor dificultad para el progreso de las negociaciones. Más bien lo fueron las diferencias evidentes entre los países de la CAN que responden a los distintos modelos de desarrollo económico. Así los gobiernos de Colombia y Perú apuestan por una mayor liberación de su comercio lo cual se evidencia en el TLC con los EEUU, ratificado para el caso peruano y en espera de ser ratificado por el congreso estadounidense para el caso colombiano. Caso contrario, Bolivia y Ecuador presentan mayor protección a sus mercados y rechazan todo tipo de acuerdo comercial que excluya a los más pobres; sin embargo, a pesar de esta posición no están en contra del comercio sino que sustentan que las

²⁷ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=12707

²⁸ *Ibid*, Pp. 1.

²⁹ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=12720

negociaciones entre bloques asimétricos deben tomar como principio esencial el Trato Especial y Diferenciado (TED).

Entonces, se puede apreciar que dentro de la CAN existen dos posiciones distintas: Perú y Colombia apuestan por la total apertura de los mercados dado que éstos ya se encuentran bastante abiertos; mientras que Bolivia y Ecuador hacen mayor hincapié en el TED no solo porque el costo de apertura sería mucho más elevado, sino que los niveles de desarrollo de estos países son menores. Esto ha traído problemas en las relaciones políticas entre los países de la CAN.

Esta situación ha provocado prácticamente la desintegración de la CAN, contrariamente a los deseos aparentes de la UE quien condicionó este acuerdo a una negociación de bloque a bloque. Sin embargo, las exigencias de la UE son similares a las de los EEUU. Ambos buscan acuerdos que vayan más allá de lo establecido en la OMC; por ejemplo, en temas de propiedad intelectual (biodiversidad) o de imponer condiciones como la negativa de retirar los subsidios a la agricultura y la negativa de no establecer como punto de partida los beneficios del SGP Plus, etc.

Por otro lado, para reducir los efectos que podría originar la apertura de los mercados de los miembros de la CAN (sobre todo Bolivia y Ecuador) se otorgarían plazos largos de desgravación o períodos de gracia. Sin embargo, ello no es suficiente para dar una plena vigencia al TED que justificadamente reclama Bolivia, pues las desgravaciones son simples excepciones a la normativa comercial internacional para luego someter a un país en desarrollo a las mismas reglas que rigen para aquellos países desarrollados. Bajo este enfoque en el presente acuerdo comercial tampoco se reconocerían de manera real las asimetrías entre ambos bloques³⁰.

Estos desacuerdos en la CAN han traído como consecuencia que el Perú y Colombia decidan negociar de manera independiente el acuerdo comercial, es decir, se pretende obtener acuerdos bilaterales tipo TLC como con los EEUU. Las justificaciones son evidentes, las mismas que consistirían en la incompatibilidad de visiones y enfoques entre los cuatro miembros de la CAN. En este sentido, tanto Perú como Colombia han dado por concluidas de manera unilateral las negociaciones bloque a bloque y solicitan que se realice de manera bilateral, tal como lo ampara la legislación andina a través del Decisión 598 que autoriza a los Estados miembros a negociar de manera independiente con terceros países, siempre que se preserve el ordenamiento jurídico andino³¹.

³⁰ LAIRD, Sam (1999) "Regional Trade Agreements: Dangerous Liaisons?" en *The World Economy*, Vol. 22, No. 9, diciembre. Pp 1179-1200.

³¹ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=13209

4 Productos beneficiados y amenazados

Antes de analizar propiamente los efectos del AdA UE-CAN, en esta sección identificaremos los principales productos beneficiados y amenazados.

4.1 Productos beneficiados

Hemos dividido el análisis de productos beneficiados en dos partes. La primera corresponde a los productos en los cuales la región andina ha demostrado tener ventaja debido a los intercambios comerciales actuales con la UE y con el resto de países. La segunda, en cambio, identifica principales nichos de mercado en los cuales participa la CAN, propiamente, los cultivos orgánicos, el comercio justo, los agrocombustibles y los transgénicos.

4.1.1 Intercambio comercial

Antes de iniciar el análisis de los productos beneficiados es útil contextualizar el comercio CAN-UE.

(i) Comercio CAN-UE

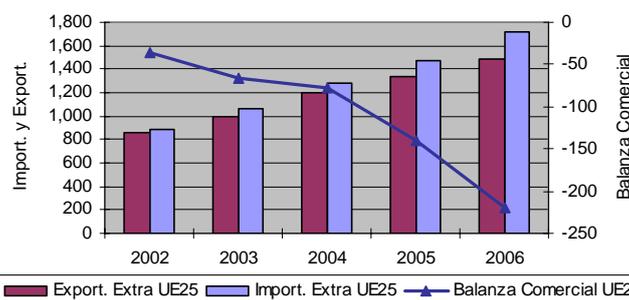
Importancia de la UE en el comercio internacional³²

La UE es una economía dinámica que, durante el periodo 2002-2006, ha presentado un intercambio comercial creciente aunque con una tendencia deficitaria (Gráfico 4.1). Esta región representa, aproximadamente, al 18-20% de las exportaciones e importaciones mundiales durante todo el periodo en cuestión y, en conjunto con EEUU y China, acumulan casi la mitad de todo el comercio internacional³³, desarrollando gran influencia en los mercados globales.

³² Los datos señalados en esta sección fueron tomados de EUROSTAT (2008) *External and intra-European Union Trade. Statistical yearbook – data 1958-2006*, a no ser que se indique lo contrario. El documento se puede encontrar en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CV-07-001/EN/KS-CV-07-001-EN.PDF

³³ La UE ocupó en el año 2006 el primer lugar en el ranking de las exportaciones mundiales (seguido por EEUU -12%- y por China -11%) y el segundo en las importaciones (superado por Estados Unidos -21%- y seguido por China -9%).

Gráfico 4.1 Comercio internacional total de la UE25-Mundo (miles de millones de US\$)



Nota: Los datos no están tomando en cuenta el comercio entre los países de la UE.

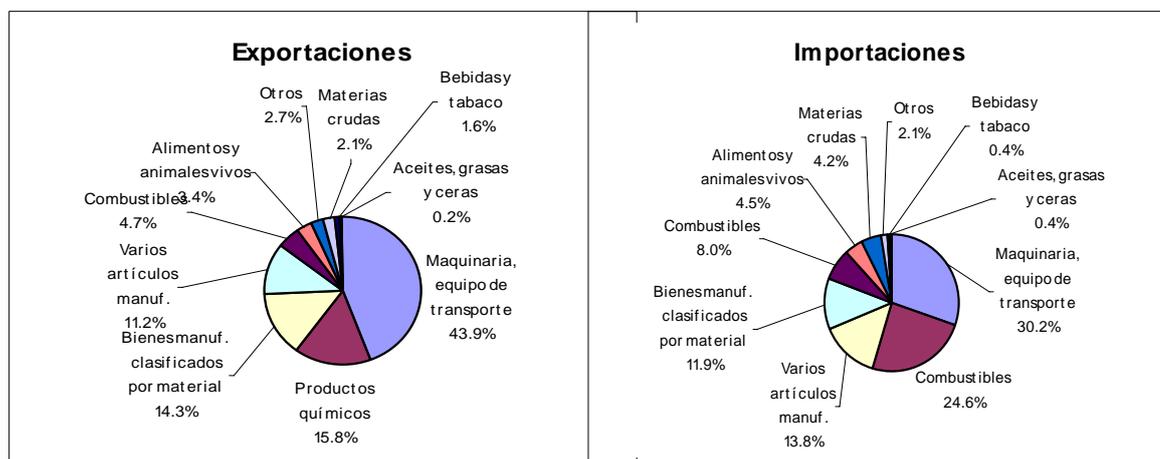
Fuente: EUROSTAT (2008), *Op. cit.*

Elaboración: CEPES.

Como muestra el Gráfico 4.2, el 44% de las exportaciones y el 30% de las importaciones de la UE en el 2006 estuvieron conformadas por el comercio de maquinaria y equipos de trabajo, colocando a esta región como exportador neto. De manera más generalizada, el sector secundario representó el 85% y el 80% de las exportaciones e importaciones respectivamente. Así, la UE se convierte en uno de los principales proveedores y consumidores mundiales de dichos bienes, demostrando su alto nivel industrializado.

Por otro lado, el comercio de alimentos y animales vivos de la UE es bastante bajo en términos relativos, representando tan solo el 3.4% de las exportaciones y el 4.5% de las importaciones. En el caso de la balanza comercial de las materias crudas³⁴, el déficit comercial es aún mayor, representando 2.1% de las exportaciones y 4.2% de las importaciones.

Gráfico 4.2 Distribución del comercio de la UE por sector económico-2006



Nota: los datos no están tomando en cuenta el comercio entre los países de la UE.

Fuente: EUROSTAT (2008), *Op. cit.*

Elaboración: CEPES.

³⁴ Entiéndase por materias crudas a los cueros y pieles en bruto; aceites, semillas y frutas oleaginosas; goma en crudo; corcho y madera; pulpa y papel usado; fibras textiles y sus desechos; fertilizantes crudos; y, menas y desechos de metal.

El Cuadro 4.1, en el cual se muestra la balanza comercial por tipo de producto y su contribución en el déficit comercial general de la UE, sirve mejor para evidenciar ventajas comparativas de la UE. En primer lugar, resaltan los combustibles (especialmente petróleo y en menor medida por gas) como principal causante del desequilibrio comercial de la UE, al ser un producto que esta región demanda y no puede autoabastecerse. Otros sectores donde la UE es importador neto, aunque no con tanta fuerza, son los artículos manufacturados (básicamente ropa de vestir), seguido por las materias crudas (principalmente minerales) y por los alimentos y animales vivos. En el último caso, es importante resaltar que las importaciones netas se dan en los productos pesqueros, frutas y verduras, café, té y otras especies; mientras que la UE es exportador neto de lácteos y cereales. Esto nos da un primer indicio de los productos agrícolas que la UE demanda sin poder autoabastecerse, así como la influencia de los subsidios agrícolas en la oferta exportable de alimentos.

Todo lo contrario, el sector donde esta región tiene las mayores ventajas comparativas al ser un ofertante neto de la demanda mundial en maquinarias y equipos de transporte, seguido por los productos químicos (especialmente medicinas y otros productos farmacéuticos).

Cuadro 4.1 Distribución de la balanza comercial de la UE-2006

Cuenta	% de la BC (2006)	Saldo a favor
Combustibles	-159.4%	Import.
Varios artículos manuf.	-30.9%	Import.
Materias crudas	-18.2%	Import.
Alimentos y animales vivos	-12.0%	Import.
Aceites, grasas y ceras	-1.6%	Import.
Otros	2.2%	Export.
Bienes manuf. clasificados por material	4.3%	Export.
Bebidas y tabaco	7.2%	Export.
Productos químicos	45.2%	Export.
Maquinaria, equipo de transporte	63.2%	Export.

Nota: los datos no están tomando en cuenta el comercio entre los países de la UE.

Fuente: EUROSTAT (2008), *Op. cit.*

Elaboración: CEPES.

En consecuencia, se esperaría que la UE tenga posiciones más ofensivas en aquellos sectores donde tiene amplias ventajas. La agricultura no es prioritaria para la generación de riquezas del empresariado europeo dentro del comercio exterior por su escaso valor agregado, pero sí lo es para los consumidores. No obstante, aunque la UE sea un importador neto de productos agrícolas, los efectos que sus exportaciones e importaciones tienen sobre otros son considerables debido a la gran magnitud que representan en términos absolutos con respecto a economías más incipientes. Esto quiere decir que, ante un eventual AdA con la UE, una posición ofensiva europea en la mesa agrícola (o en su defecto no aceptar una posición defensiva andina) adquiere un carácter más político-social, antes que económico-comercial, para los intereses europeos.

Importancia de la CAN en el comercio internacional³⁵

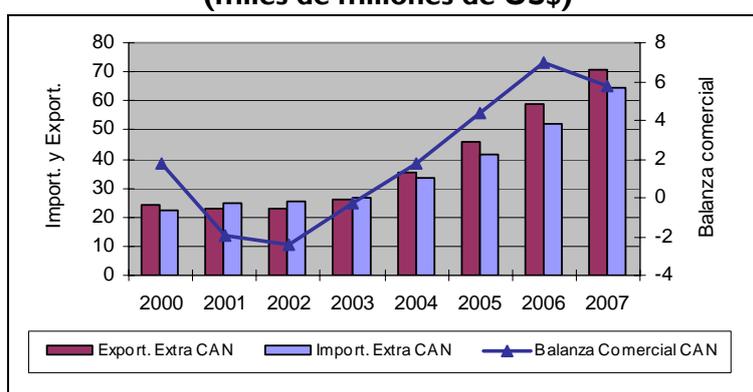
A diferencia de la UE, la CAN es un pequeño bloque económico conformado por cuatro países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) sin mayor influencia dentro del comercio internacional, lo que lo convierte en un tomador de precios. Así, durante el

³⁵ Los datos señalados en esta sección fueron tomados de las estadísticas del website de la CAN, a no ser que se indique lo contrario. Éstas se pueden encontrar en <http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>

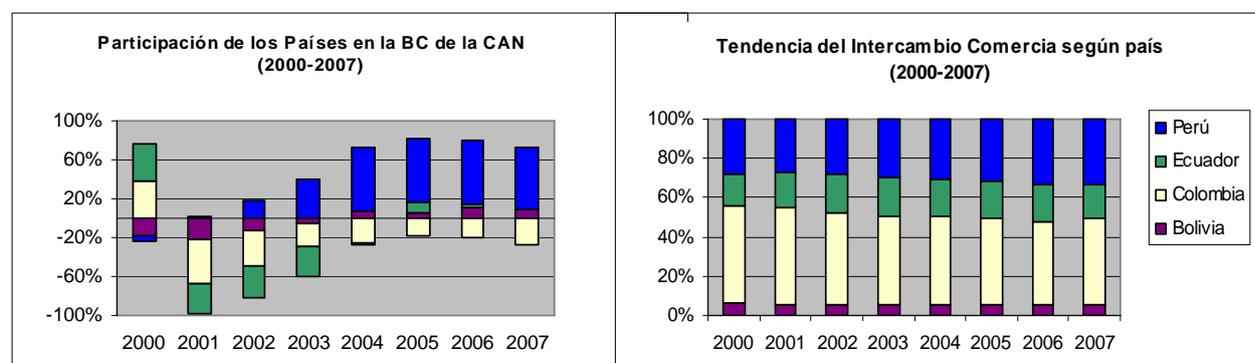
periodo 2000-2006 el comercio a países fuera de la CAN representó menos del 0.7% de las exportaciones e importaciones mundiales.

Como se observa en el Gráfico 4.3, la balanza comercial andina ha presentado superávits comerciales crecientes desde el 2003, pero en el 2007, dicha tendencia cambió básicamente por los incrementos en las importaciones tanto de Perú como de Colombia, las cuales incrementaron su valor en 27% cada una. Según las estadísticas de la CAN, en el 2007, el saldo comercial positivo más importante lo registró Perú (US\$ 8,179 millones), seguido de Bolivia (US\$ 1,273 millones), mientras que Colombia y Ecuador registraron un déficit manejable en sus relaciones comerciales con el mundo.

Gráfico 4.3 Comercio internacional de la CAN-Mundo
(miles de millones de US\$)



Nota: los datos no están tomando en cuenta el comercio entre los países de la CAN.
Fuente: Estadísticas CAN.
Elaboración: CEPES.



Nota: Tener en cuenta que los ejes no son uniformes debido a las diferentes escalas a las que se encuentran los datos.
Fuente: Estadísticas CAN.
Elaboración: CEPES.

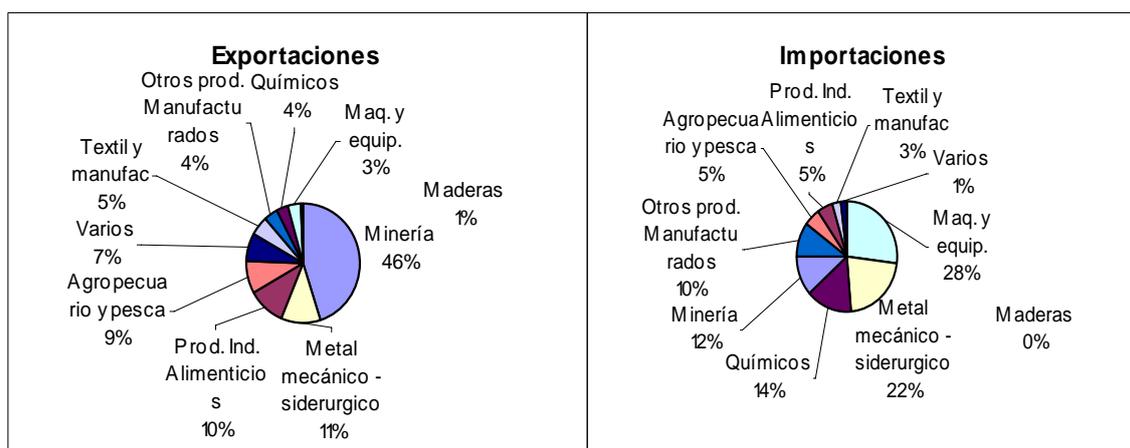
A su vez, el mismo gráfico muestra que Perú explica en gran medida el comportamiento de la balanza comercial andina. Esto se debe al incremento sostenido de su intercambio comercial, sustituyendo básicamente al comercio colombiano, el cual, es el segundo participante más importante en la balanza comercial, aunque de manera contractiva. Dicha preponderancia sería consecuencia de la política económica liberal que ambos países desarrollan desde hace aproximadamente 10 años, mientras que la participación de Ecuador y Bolivia se ve reducida por las políticas proteccionistas de su mercado interno. A su vez, cabe resaltar que tanto Colombia como Perú poseen negociaciones previas (TLC con EEUU), por lo que el grado de liberalización de sus economías se ve más incentivado y

estarán proclives a aceptar las ofertas europeas y llevar las negociaciones con mayor velocidad, sin contemplar las asimetrías de los países andinos y sus condiciones de mercado.

El Gráfico 4.4 muestra la distribución del comercio de la región, en el 2007 y se observa claramente que la CAN es básicamente una región exportadora neta de materias primas o productos sin valor agregado, y una importadora de productos industrializados o manufacturados, lo cual acentuaría los rasgos primarios de la estructura exportadora de la región. El principal sector exportable es la minería, cuya importancia se intensifica en países proteccionistas como Bolivia y Ecuador, donde alcanza a participar con el 70% y 57% de las exportaciones totales de dichos países, respectivamente; mientras que Colombia y Perú, ésta representa al 39% y 41% de sus exportaciones totales, respectivamente³⁶. En tercer lugar, se encuentran los productos alimenticios que conforman el 10% de las exportaciones y que en conjunto con los productos agropecuarios, representan el 19% del total de las ventas al mundo. Esta tendencia primaria exportadora se ve interrumpida por las exportaciones del sector metal-mecánico siderúrgico, que abarcó el 11% de las ventas de la región con lo que ocupó el segundo lugar en el ranking en el 2007, y representaría el esfuerzo que están llevando a cabo los países miembros para insertarse en la dinámica de un mundo globalizado e industrializado y alcanzar mejores precios en el mercado.

Por otro lado, el principal sector que demanda productos importado es maquinarias y equipos que representó en el 2007 el 28% de las compras totales de la región, seguido de cerca por el sector metal-mecánico siderúrgico, que acapara al 22% de las importaciones y en su conjunto, estos dos sectores concentraron el 50% del mercado. El principal país demandante de maquinarias y equipos es Colombia, que destina el 38% de sus importaciones en este tipo de productos; mientras que para el resto de países, el sector metal-mecánico siderúrgico resultó ser más relevantes (Bolivia: 41%, Ecuador: 33%, Perú: 32%, respectivamente). Según la SGCAN, esta importación de productos con valor agregado *marca aún la diferencia entre el comercio de los países desarrollados y los de en vías de desarrollo*. Para salir de este escenario es preciso *apuntar a la diversificación productiva y a la necesaria vigencia del círculo virtuoso tecnología-productividad-competitividad, en una coyuntura caracterizada por la hiper-competencia global que parece ha de persistir en el futuro*.

Gráfico 4.4 Distribución del comercio de la CAN por sector económico-2007



Fuente: Adex Data Trade, DANE, Banco Central del Ecuador y INE-Bolivia.
Elaboración: CEPES.

³⁶ Para mayor detalle, véase Anexo 9.2 y 9.3.

Según las estadísticas de la CAN, las exportaciones andinas han venido creciendo sostenidamente desde el año 2002, presentando en el 2006 una tasa de crecimiento del 28%. La SGCAN³⁷ informa que el principal vínculo comercial de las exportaciones andinas se desarrolla con Estados Unidos, el cual concentró el 35% de éstas y es seguido de lejos por la UE, el cual concentró el 14% de las mismas. Estas dos economías representaron el 49% de las exportaciones de la región en dicho año. Mientras que por el lado de las importaciones, éstas también presentan un crecimiento constante desde el año 2001, mostrando en el 2006 una tasa de crecimiento del 24%. El principal país proveedor de importaciones a la Comunidad es EEUU, quien concentró en el 2006, el 23% de la demanda andina. Le siguen de lejos, MERCOSUR y la UE, que concentraron cada una el 11% de las importaciones. En su conjunto, las tres economías representaron el 45% del mercado. A continuación, el Cuadro 4.2 señala los principales productos tranzados por la CAN y sus principales socios comerciales.

Cuadro 4.2 Principales productos comercializados por la CAN-2006

Exportaciones	Importaciones
CAN-EEUU: Crecimiento del 18%. El 89% de las exportaciones se explica por los productos: estaño sin alear, artículos de joyería, aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos y oro.	EEUU-CAN: crecimiento del 29%. Los 20 principales productos explican el 38.5% de las importaciones totales de la región: maíz amarillo duro, gasóleo, helicópteros y aviones y demás aeronaves.
CAN-UE: Crecimiento del 37%. Los 20 principales productos explican, en promedio, el 90.5% de las exportaciones: minerales de zinc y sus concentrados (por parte de Bolivia), hulla bituminosa y café sin descafeinar y sin tostar (por parte de Colombia), bananas o plátanos (por parte de Ecuador) y cátodos de cobre refinado, minerales de cobre y zinc y sus concentrados (por parte de Perú)	MERCOSUR-CAN: crecimiento del 14%. gasóleo (por parte de Bolivia), aparatos emisores de radiotelefonía o radiotelegrafía (por parte de Colombia), aviones y tortas y demás residuos sólidos de extracción del aceite de soya (por parte de Ecuador) y aceites crudos de petróleo o de minerales (por parte de Perú)
	UE-CAN: crecimiento del 19%. bienes manufacturados como máquinas para clasificar, cribar, reparar o lavar tierras, piedras u otras materias sólidas, aparatos emisores de radiotelefonía o radiotelegrafía y aeronaves.

Fuente: SGCAN.
Elaboración: CEPES.

Comercio exterior CAN-UE

Como se dijo anteriormente, la UE representa un bloque comercial importante para la CAN porque es el segundo destino de sus exportaciones (14%) y origen de sus importaciones (11%). Sin embargo, como se ve en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, para la UE el comercio con la CAN tiene una representación ínfima ya que este bloque representan tan solo el 2.02% del total de exportaciones europeas (siendo Colombia el que más importa de dicha región) y el 0.71% de las importaciones (siendo Perú y Colombia los que más exportan a la UE). Ésta es la primera evidencia sobre las asimetrías existentes en la negociación birregional.

³⁷ CAN (2007b) El comercio exterior de los países andinos en el año 2006. Pp 6. en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi812.doc>

Cuadro 4.3 Participación de la CAN dentro del comercio internacional de la UE-2006

País	Peso Exp.	Peso Imp.	BC UE
	(%)	(%)	(mill. US\$)
Perú	0.1	0.3	-2776
Colombia	1.5	0.3	-1082
Ecuador	0.4	0.1	-807
Bolivia*	0.02	0.01	92

Nota: Los datos para Bolivia se obtuvieron de la SGCAN.

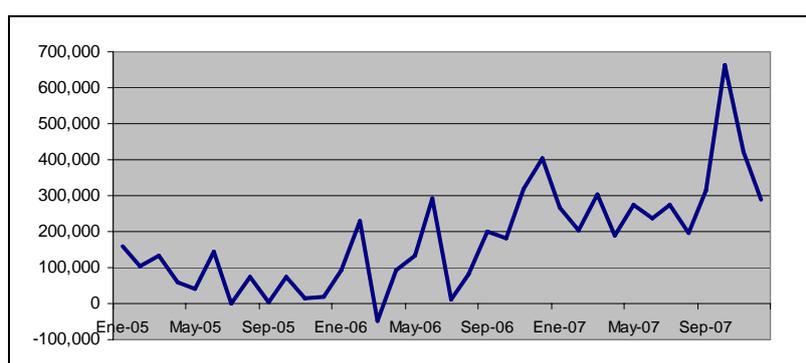
Fuente: Eurostat *Op cit.* Pp 38-47.

Elaboración: CEPES.

Por otro lado, a un país en desarrollo como la CAN le interesa más el crecimiento de la balanza comercial dado que esto influye directamente en su crecimiento económico y, por consiguiente, en su nivel de desarrollo. En cambio, a un bloque como la UE le interesa más aquellos países con un alto intercambio comercial dado que, además del efecto positivo de las exportaciones sobre la producción nacional, las importaciones benefician a sus consumidores sin amenazar a sus productores.

El comercio de mercancías entre la CAN y la UE ha tenido una tendencia creciente durante el periodo 2001-2007 aunque con una ligera caída en el 2002 debido a una disminución del comercio colombiano. En el 2007, el 43% de dicho intercambio comercial fue colombiano y el 39% peruano, mientras que el 15% fue ecuatoriano y tan solo un 3% boliviano. Adicionalmente, tal como lo demuestra el Gráfico 4.5, durante los últimos seis años, este mayor intercambio comercial ha venido también acompañado de una creciente balanza superavitaria. No obstante, esto esconde fuertes diferencias internas dado que solamente Perú ha tenido una balanza comercial constantemente creciente y superavitaria; Ecuador, solamente durante los últimos tres años; mientras que Colombia y Bolivia tienen un comportamiento más errático y mayormente en déficit comercial. Así, Perú tiene una significativa importancia dentro de la región andina, habiendo concentrado el 99% del superávit comercial en 1996 y el 78% en el 2007.

**Gráfico 4.5 Comercio internacional de la CAN-UE
2005-2007**



Fuente: Estadísticas CAN.

Elaboración: CEPES.

En resumen, la CAN como región depende inmensamente del mercado europeo mientras que para la UE el mercado andino es insignificante. A nivel de país, el país que más se beneficia actualmente con el comercio CAN-UE es el Perú debido a su alto nivel de exportaciones y bajas importaciones, mientras que el mercado colombiano y peruano son los más atractivos para la UE por su elevado nivel de intercambio comercial. A continuación, se muestran los principales bienes intercambiados por parte de la CAN a la UE:

Cuadro 4.4 Principales productos exportados e importados por la CAN de la UE 2007

País	Exportaciones	Importaciones
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> Minerales de zinc y sus concentrados Nueces del Brasil, sin cáscara 	<ul style="list-style-type: none"> Demás máquinas y aparatos para clasificar, cribar, reparar o lavar, tierras, piedras u otras materias sólidas Demás vehículos para el transporte de mercancías, con motor de émbolo o pistón, de encendido por compresión (diesel o semidiesel), de peso total con carga máxima, superior a 20 t
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Hulla bituminosa Café sin descafeinar, sin tostar 	<ul style="list-style-type: none"> Aparatos emisores con aparato receptor incorporado, de radiotelefonía o radiotelegrafía Demás medicamentos, excepto analgésicos, para uso humano, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Bananas o plátanos tipo "cavendish valery", frescos Demás camarones, langostinos y demás Decápodos natantia, excepto langostinos del género Penaeus, congelados 	<ul style="list-style-type: none"> Aparatos emisores con aparato receptor incorporado, de radiotelefonía o radiotelegrafía Demás medicamentos, excepto analgésicos, para uso humano, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor
Perú	<ul style="list-style-type: none"> Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado Minerales de cobre y sus concentrados 	<ul style="list-style-type: none"> Productos laminados planos de hierro o de acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm., estañado, de espesor inferior a 0,5 mm. Demás papel y cartón del tipo para escribir, imprimir u otros fines gráficos, sin fibras obtenidas por procedimiento mecánico o en los que un máximo de 10% en peso del contenido total de fibra esté constituido por dichas fibras, de gramaje >60 y =<15

Fuente: CAN (2007b), *Op. cit.*
Elaboración: CEPES.

(ii) Comercio agropecuario CAN-UE

Como se puede observar del Cuadro 4.4, los principales productos exportados a la UE provienen del sector agricultura y minería. Todo lo contrario, los principales productos importados de la UE son bienes manufacturados.

Para el Perú, uno de los países más importantes dentro del comercio andino con la UE, el sector agrícola es el segundo rubro más importante en las exportaciones peruanas, representando en el año 2007 un 29% de las ventas totales hacia este bloque y siendo solo superado por la exportación del sector minero (41%). Para Colombia, el peso de este sector es mucho más fuerte ya que representa el 73% de sus exportaciones totales. Para Ecuador, este sector explica casi el total de sus exportaciones hacia dicho bloque, representando el 97% de las ventas hacia la UE. Finalmente, para Bolivia, el país más proteccionista y menos influyente en la región, este sector representa un 27% del total de sus exportaciones [Anexo 9.4].

En cuanto a las importaciones peruanas, el sector agrícola concentra tan solo el 4% de ellas, siendo superado por los artículos maquinaria y equipos (44%), metal mecánico (16%) y químicos (15%). Para Colombia, el sector agropecuario concentra el 25%, siendo superado solo por el sectores de otros productos manufacturados (44%). Caso contrario ocurre con Ecuador, en donde el sector agropecuario conforma el 9% del total de compras a esta región y es superado por artículos procedentes del sector maquinaria y equipos (35%), químicos (20%), metal mecánico-siderúrgico (15%) y otros productos manufacturados (10%). Bolivia, a su vez, presenta una concentración del sector agrícola (esencialmente la industria de alimentos) del 4% y es superado por maquinaria y equipos (40%), el sector metal-mecánico siderúrgico (21%) y químicos (16%) [Anexo 9.5].

En general, se observa que el mercado agrario es sumamente importante para todos los países de la CAN, lo que justifica sus posiciones ofensivas, mientras no lo es para la UE. Además, por el tamaño del comercio, las importaciones europeas pueden dañar a la producción andina mientras que lo contrario no ocurriría. Esto es especialmente cierto si se toman en cuenta los subsidios europeos dado que los productos agrarios entrarían al mercado andino a un menor valor de lo real mientras los europeos se pueden defender de los productos andinos a través de los mismos apoyos estatales. Así, tomando en consideración las asimetrías, la UE debiera aceptar una posición defensiva de la CAN de encontrarse productos agrícolas que amenazan a la producción andina y debería facilitar las posiciones ofensivas andinas.

(iii) Productos potencialmente beneficiados

Exportaciones actuales

En primer lugar, es importante notar que las exportaciones agropecuarias andinas a la UE están altamente concentradas en pocos productos. Así, los primeros 5 productos bolivianos y los primeros 16 productos peruanos acumulan más del 90% de todo lo agropecuario exportado a dicha región. Peor aún, cada país tiene un solo cultivo exportado que sobresale de los demás productos agropecuarios: las nueces para Bolivia (55%), banano para Ecuador (40%) y el espárrago para Perú (25%)³⁸. La diferencia radica en el trato por parte de la UE. Así, las nueces no son beneficiarias por tener un arancel de Nación Más Favorecida (NMF) 0%; en cambio, el espárrago busca consolidar el SGP PLUS y el banano busca entrar con preferencias sobre otros países reduciéndose el arancel NMF. Al ser estos productos tan importantes para dichos países, especialmente el banano, la UE podría optar por la estrategia de no negociarlos hasta el final, de modo que, ante el riesgo, la CAN acepte otras medidas que ellos desean³⁹. Una estrategia como ésta, en lugar de estar reflejando que las asimetrías entre las regiones se toman en cuenta en el AdA, mostraría un evidente abuso de poder por parte de la región más grande⁴⁰. A diferencia del espárrago donde el principal competidor peruano es China, el banano andino tiene que competir con Centro América, quien absorbe el 34% del mercado europeo⁴¹. Así, se debe conseguir, al

³⁸ Es necesario señalar que el banano también es un producto importante para Colombia.

³⁹ Incluso, el banano es tan importante para Ecuador que representó cerca del 28% de las exportaciones totales a la UE.

⁴⁰ Es importante notar que, en las negociaciones entre Centroamérica y la UE, éste último bloque solo ha aceptado estar dispuesto a consolidar el 90% de las mercancías que se benefician actualmente con el SGP PLUS. La noticia completa se puede ver en <http://afp.google.com/article/ALeqM5iePWwIk5bCdSpwY8UKVU9da241aw>.

⁴¹ La CAN cubre el 49% de la demanda europea: Ecuador (25.0%), Colombia (23.6%) y Perú (0.9%).

menos, lo mismo que le ofrezca la UE a Centroamérica; de lo contrario, la región andina se vería en una seria desventaja⁴².

En el Cuadro 4.5 vemos los productos que podrían ser beneficiados por el AdA dado que actualmente se están exportando a la UE. Se ha excluido de esta lista aquéllos que tienen un arancel NMF 0%. Para el caso peruano, el principal producto beneficiado por la consolidación del SGP PLUS es el espárrago, seguido de la alcachofa, páprika, pimienta piquillo y demás hortalizas. En todos estos productos el Perú lidera el mercado europeo por lo que se buscaría mantener su importancia. Otros productos que pueden beneficiarse de la consolidación del SGP PLUS y seguir ganando mercado son palta, manteca de cacao, mango en conserva y mandarinas. Dadas las tasas de crecimiento que se han venido viviendo en la exportación de estos cultivos, aún no se ha visto su máxima capacidad. Productos que no son parte del SGP y podrían beneficiarse de la eliminación del arancel específico incluyen el banano, la uva y los jugos de frutas y hortalizas. Similarmente, las naranjas y el limón podrían beneficiarse de una reducción en la tarifa NMF y arancel específico. Todos estos han experimentado un fuerte crecimiento en la última década y, de contar con un acuerdo permanente, podrían favorecer más la inversión para seguir creciendo.

En el caso ecuatoriano, los productos que se beneficiarían de una consolidación del SGP PLUS son las rosas, las demás hortalizas, los palmitos y la manteca de cacao. Por otro lado, además del banano que ya fue mencionado, los jugos de frutas y hortalizas también podrían ser beneficiarios de una reducción en el arancel NMF.

Finalmente, Bolivia menciona como productos beneficiarios de una consolidación del SGP PLUS al alcohol etílico, los frijoles, la quinua, kiwicha, habas y la manteca y pasta de cacao. Asimismo, es importante notar que la quinua es no solo producida por la población indígena y campesina sino que ésta, organizadamente, también logra exportar directamente. Además, en el caso de las habas, si bien participan los pequeños productores, tienen como intermediarios a empresas agroexportadoras, por lo que no siempre entran a la cadena de manera justa. No se reporta ningún beneficiario de una reducción del arancel NMF.

En general, se ha visto para los tres países bajo análisis que cuando los pequeños productores participan de la cadena de exportación, usualmente es accediendo al mercado orgánico y al comercio justo. Además, el alcohol etílico boliviano es preparado a partir del azúcar de caña y, probablemente, sea destinado a la elaboración de agrocombustibles. Así, probablemente a futuro el aceite de soya y de girasol también sea beneficiario para elaborar el biodiesel.

⁴² Aún persisten discrepancias entre Centro América y la UE con respecto al tema del banano dado que la UE no reconoce un preacuerdo con la región para reducir el arancel actual de 176 a 114 euros por tonelada entre el 2009 y el 2014. La noticia completa se puede ver en <http://afp.google.com/article/ALeqM5iePWw1k5bCdSpwY8UKVU9da241aw>.

Cuadro 4.5 Productos posiblemente beneficiados

	BOL	ECU	PER
Consolidación o disminución del SGP PLUS	Alcohol etílico de caña (*) Frijoles Quinua (*) Kiwicha Habas (*) Manteca y pasta de cacao	Rosas Demás hortalizas Palmitos Manteca de cacao	Espárrago Alcachofa (*) Paprika (*) Pimiento piquillo (*) Palta (*) Demás hortalizas Manteca de cacao (*) Mango en conserva (*) Mandarinas (*)
Disminución de arancel NMF		Banano Jugos	Banano (*) Uva (*) Jugos Naranja (*) Limón

Nota: Se ha resaltado en negritas los productos similares entre los países, incluyendo los del siguiente cuadro.

(*) Productos con una tendencia creciente pronunciada desde el 2000. Ecuador no mostró tendencia

Fuente: Informes por país

Elaboración: CEPES.

Potencial de exportación futura

Por otro lado, en el análisis se buscó determinar qué productos podrían ser beneficiados con una exportación a futuro debido a que son demandados por la UE y se tienen ventajas para producir en la región. Así, se identificó, como indicador *proxy* para la demanda europea, el nivel de importación del mundo; mientras que el indicador para las ventajas comparativas consistía en que dicho producto sea exportado por la CAN al mundo. La lista se muestra en el Cuadro 4.6 .

Cuadro 4.6 Productos posiblemente beneficiados con una expansión futura

	BOL	ECU	PER
Consolidación del SGP PLUS	Palmito Papaya Especias (canela, comino, pimienta)	s.d.	Palmitos Quinua Arveja Pimienta Cebolla seca Aceitunas
Disminución de arancel NMF	Harinas (cebada, avena, arroz) Chancaca Arroz popular Maca Fécula de yuca Aceite de soya o girasol		Maíz dulce Kiwicha Fresas

Nota: Se ha resaltado en negritas los productos similares entre los países, incluyendo los del siguiente cuadro.

Fuente: Informes por país.

Elaboración: CEPES.

En general, como se observa en el cuadro, los productos beneficiados para la región son similares entre sí debido a que se gozan de las mismas ventajas en términos de ecosistemas. En un extremo, las rosas son el único producto ecuatoriano que no tiene contraparte en Perú y Bolivia mientras que, en Perú, existe una mayor diversidad en la oferta exportable que podría ser beneficiada inmediatamente. El problema de que los países de la CAN exporten lo mismo y el no tener una amplia diversidad de productos exportables es que, especialmente en el caso de los productos nativos de la región, la competencia se la van a generar unos a otros. Además, como veremos más adelante, muchos de estos productos participan del comercio justo y del mercado orgánico, constituyéndose un nicho importante para la producción andina.

4.1.2 Cultivos especiales: posibles nichos de mercado

Además de los cultivos antes mencionados, queremos dar una mirada a la posibilidad de expandir la producción exportable en nichos de mercado que siguen creciendo. En principio, nos interesan dos tipos de certificaciones atractivas para países en desarrollo: orgánica y comercio justo. Adicionalmente, veremos dos tipos de productos particulares que están teniendo un fuerte auge: los transgénicos y los agrocombustibles. Lamentablemente, estos cuatro tipos de productos no tienen partidas arancelarias independientes, por lo que el análisis incluirá la importancia de estos mercados a nivel mundial y la relevancia para los países de la CAN según estudios secundarios.

Mercado orgánico⁴³

Si bien existen diversas definiciones de lo que es la agricultura orgánica, la FAO considera que hay consenso en que es “un sistema que comienza por tomar en cuenta las posibles repercusiones ambientales y sociales eliminando fertilizantes y plaguicidas sintéticos, medicamentos veterinarios, semillas y especies modificadas genéticamente, conservadores, aditivos e irradiación”⁴⁴. De acuerdo con la definición del Codex Alimentarius de la FAO/OMS de 1999, se define de la siguiente manera: “la agricultura orgánica es un sistema holístico de gestión de la producción que fomenta y mejora la salud del agroecosistema, y en particular la biodiversidad, los ciclos biológicos, y la actividad biológica del suelo. Hace hincapié en el empleo de prácticas de gestión prefiriéndolas respecto al empleo de insumos externos a la finca, teniendo en cuenta que las condiciones regionales requerirán sistemas adaptados localmente. Esto se consigue empleando, siempre que sea posible, métodos culturales, biológicos y mecánicos, en contraposición al uso de materiales sintéticos, para cumplir cada función específica dentro del sistema”⁴⁵. La Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM)⁴⁶ comparte esta definición, aunque le agrega la importancia no solo de los conocimientos científicos sino también de los conocimientos tradicionales, así como los beneficios de la agricultura orgánica sobre la salud de todo el ecosistema, desde el suelo hacia las plantas y animales y, de ahí, a los humanos⁴⁷. En otras palabras, a diferencia de la agricultura convencional cuyo objetivo es maximizar la productividad, la agricultura ecológica encierra en sí misma los principios del desarrollo sostenible, advocating a un cambio de mentalidad y no solo de prácticas.

Como se observa en el Gráfico 4.6, la agricultura ecológica a nivel mundial ha ido creciendo gradualmente durante la última década. Así, en el 2005, existían más de 30 millones de hectáreas certificadas como agricultura orgánica y 62 millones adicionales donde se cosechaban productos silvestres orgánicos como las nueces. Incluso más, existen hectáreas no certificadas que, o bien evitan el uso de los agroquímicos por una cuestión de costos, o siguen prácticas agrícolas de manejo sistémico de la producción asociadas al conocimiento tradicional. Esto es particularmente cierto para los sectores de América Latina que siguen

⁴³ En esta sección consideramos la “agricultura orgánica” sinónimo de “ecológica” y “biológica”. La mayoría de esta sección se ha desarrollado sobre la base de WILLER, Helga y Minou YUSSEFI (2007) *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2007*. IFOAM, FiBL en <http://orgprints.org/10506/03/willer-yussefi-2007-world-of-organic.pdf>, excepto donde se indique lo contrario.

⁴⁴ Tomado de <http://www.fao.org/organicag/faq.jsp?lang=es>

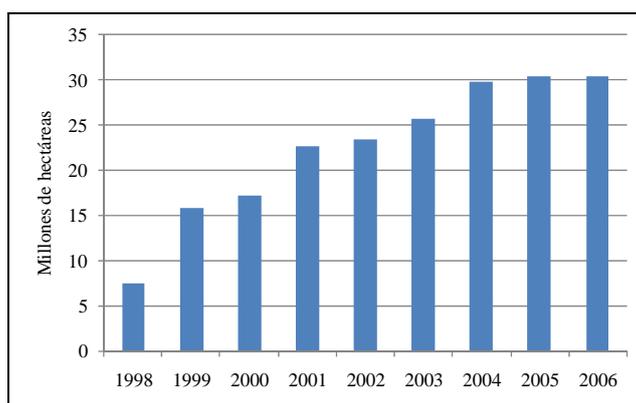
⁴⁵ Tomado de <http://www.fao.org/organicag/faq.jsp?lang=es>

⁴⁶ Esta institución está reconocida por organismos multilaterales como la FAO, OMC, PNUMA, OIT, etc. Ver http://www.ifoam.org/about_ifoam/status/index.html

⁴⁷ Los principios de la agricultura orgánica para IFOAM son cuatro: 1) Realzar la salud del suelo, plantas, animales, seres humanos y el planeta como uno e indivisible. 2) Basarse en sistemas y ciclos ecológicos vivientes, trabajar con ellos, emularlos y ayudar a sostenerlos. 3) Basarse en relaciones justas con respecto al medio ambiente y las formas de vida. 4) Ser manejadas de manera responsable y preventiva para proteger la salud y bienestar de ésta y futuras generaciones y del medio ambiente. Ver http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html

realizando una agricultura tradicional basada en rotación de cultivos, selección de variedades, agro-biodiversidad, complementariedad con la ganadería, etc. Así, en lugar de fomentarse más el uso de insumos químicos para elevar la productividad bajo el discurso de “modernizar” la agricultura, se debería revalorar los conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas en estas tierras, las cuales podrían ser formalizadas fácilmente con mayor capacitación y asistencia técnica para ser totalmente integradas dentro del sistema orgánico.

Gráfico 4.6 Crecimiento de la agricultura orgánica a nivel mundial (Millones de ha) 1998-2006



Fuente: Willer y Yussefi (2007), *Op. Cit.*
Elaboración: CEPES.

América Latina y Europa son una de las regiones que concentran un mayor porcentaje de hectáreas certificadas para la agricultura orgánica a nivel mundial, equivalente al 19% y 23%, respectivamente⁴⁸. En términos de productores beneficiados, estas dos regiones son las más importantes, concentrando el 30% para Latinoamérica y 28% para Europa⁴⁹.

La primera región tiene más ventajas con respecto a la diversidad ecológica, permitiéndole producir una mayor variedad de productos. Específicamente, los cuatro países que integran la CAN son considerados como megadiversos y fuentes de origen de varios alimentos. La organización *Conservation International* determinó que los Andes tropicales; territorio conformado por la CAN, Chile, Venezuela y parte de Argentina (Gráfico 4.6), conforman la región más rica y diversa del mundo, concentrando aproximadamente un sexto de toda la vida vegetal en menos del 1% del área terrestre del mundo⁵⁰; mientras que la FAO⁵¹ informa que la Región Andina es uno de los grandes centros de origen y domesticación de numerosas plantas alimenticias, de las cuales, algunas como la papa y el maíz, han extendido su cultivo a otras partes del mundo. No obstante, una de sus principales limitaciones es que el consumo interno es aún muy bajo, por lo que casi la totalidad de lo producido depende

⁴⁸ La región que concentran una mayor producción ecológica es Oceanía (39%), la cual es prácticamente pastos permanentes para ganadería. En las regiones de Asia, Norteamérica y África ésta es aún escasa, concentrando el 10%, 7% y 3% respectivamente.

⁴⁹ África y Asia concentran el 20% de productores beneficiados cada uno, mientras que Norteamérica y Oceanía éste es 2% y 0.4%, respectivamente.

⁵⁰ Biodiversity Hotspots: <http://www.biodiversityhotspots.org/xp/hotspots/andes/Pages/default.aspx>. Esta página web pertenece al centro de aplicación de biodiversidad científica de la organización *Conservation International*. Ésta organización está constituida hace 20 años y es reconocida a nivel mundial por su trabajo en materia de conservación del medio ambiente e investigaciones científicas sobre el tema (<http://www.conservation.org/Pages/default.aspx>).

⁵¹ FAO *Manual sobre utilización de los cultivos andinos subexplotados en la alimentación*. Santiago: FAO, en <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/produ/cdrom/contenido/libro12/reconoc.htm>

del comercio exterior. Este escenario está cambiando lentamente dado que algunos supermercados empiezan a vender ciertos productos orgánicos y se están realizando varias bioferias donde, al eliminar al intermediario, se vende la producción a los mismos precios que los productos convencionales.

Gráfico 4.7 Los Andes tropicales-Región más diversa del mundo



Fuente y Elaboración: Biodiversity Hotspot.

Contrariamente, la importancia de la agricultura orgánica en Europa estaría dada en más de un 80% por la producción de maíz y pastos para ganadería y, en un 4%, por la producción de aceitunas. En parte, el fuerte incremento de la agricultura orgánica en esta región se debe a los subsidios recibidos por la UE que buscan incentivar una agricultura con servicios ambientales tales como un paisaje biodiverso. Sin embargo, ésta responde más a una fuerte demanda por productos orgánicos, la cual no es cubierta por la producción interna. Europa es el primer consumidor del mercado mundial de productos orgánicos, absorbiendo más de la mitad de la demanda mundial, especialmente en Alemania, Inglaterra, Francia e Italia y, en segundo lugar, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos. La tasa de crecimiento anual de las ventas de productos orgánicos en esta región durante el periodo 2005-2007 ha sido, en promedio, 16.5%.

Como se observa en el Cuadro 4. de los 123 países con datos sobre agricultura orgánica, el Perú ocupó el puesto 36; Ecuador, el 46; y Colombia, el 53 en términos de hectáreas certificadas⁵². Sin embargo, la CAN adquiere mayor importancia a nivel mundial si se analiza el número de productores que se encuentran certificados. Así, Perú ocupa el 7mo puesto y Colombia el 29, mientras que Ecuador mantuvo el 45. Esto se debe a la importancia de la pequeña agricultura, especialmente para el Perú, dado que las unidades productivas certificadas tienen en promedio 2.5 ha. Si hacemos un análisis por cultivo, vemos que el café orgánico es importante para toda la CAN: Perú ocupa el 2do lugar a nivel mundial con más de 70,000 ha; Colombia, el 6to; Bolivia, el 10mo y Ecuador, el 11vo⁵³. Además, Ecuador es el 3er productor mundial de cacao orgánica, seguido por Perú en el 4to lugar. En el caso del banano, Ecuador es de lejos el primer productor con más de 14,000 ha y Perú ocupa un modesto 4to lugar a nivel mundial con más de 2,000 ha. Finalmente, Ecuador ocupa el 3er lugar como productor orgánico de otras frutas tropicales y Perú el 8vo. Claramente se puede ver cómo la oferta exportable en Perú y Ecuador no solo es elevada sino también diversa, teniendo aún muchos cultivos más por explotar. Esto ha sido logrado sin el apoyo del gobierno pero sí con la ayuda de la cooperación internacional, especialmente alemana, holandesa y suiza, la cual con un AdA podría ser incluso mayor.

En cuanto a los productos silvestres, si bien Latinoamérica como región representa tan solo el 2% de hectáreas certificadas y el 11% de lo producido a nivel mundial, es importante mencionar que Bolivia es el país más importante en la región y Perú, el tercero, representando a nivel mundial el 3er y 12vo lugar, respectivamente, con respecto a la producción cosechada. Así, las nueces del Brasil son los productos más importantes, a lo cual le siguen los palmitos y escaramujos.

Cuadro 4.7 Importancia de la agricultura orgánica en la CAN 2005

País	Agricultura orgánica		Número de productores	
	(ha)	Puesto mundial	Número	Puesto mundial
Bolivia	364,100	13	6,500	23
Colombia	33,000	53	4,500	29
Ecuador	44,661	46	2,427	45
Perú	84,782	36	33,474	7

Nota: los datos de Bolivia se encuentran sobreestimados dado que incluyen a los productos silvestres.

Fuente: Willer y Yussefi (2007), *Op. cit.*

Elaboración: CEPES.

Sin embargo, esto es tan solo una muestra de cómo los países andinos han ido posicionándose en el mercado mundial de productos orgánicos pero el potencial de expansión a futuro, especialmente si se cuenta con el apoyo de las políticas públicas, sería mucho mayor⁵⁴.

⁵² El caso de Bolivia aparece con el puesto 13 pero las cifras estaban sobreestimadas al incluir también productos silvestres recolectados. Asimismo, países que aparecen antes que Perú tales como Argentina, Méjico, Portugal, Kenia, Polonia y Bangladesh se encuentran sobreestimados, por lo que es posible que Perú, Ecuador y Colombia tengan una mejor posición a nivel internacional.

⁵³ Actualmente, el Perú es el primer exportador de café orgánico a nivel mundial. Ver <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-08-19/el-Peru-expande-su-rol-como-proveedor-lider-cafe-especial.html>

⁵⁴ PROMPEX Perú muestra como la oferta exportable de productos orgánicos peruanos va más allá del café, banano, cacao y nueces del Brasil. Ésta incluye otros productos como frutas (aceitunas, camu camu, lúcuma, mango y pecanas), vegetales (ají, algarroba, brócoli, cebolla, choclo, espárrago, maíz morado, panela, pimienta y tomate), granos andinos (kiwicha,

Denominación de origen

Siendo la región de la CAN fuente originaria de varios alimentos que ahora son producidos y consumidos masivamente por todo el mundo, sería interesante incluir una certificación la cual identifique el cultivo con el lugar nativo. Por ejemplo, en el Perú se ha domesticado el 40% de los alimentos consumidos globalmente y se conservan actualmente 3,000 variedades de papa, 2,016 variedades de camote, 50 ecotipos de maíz y 4 tipos de cereales⁵⁵. Otros productos oriundos de la región andina son: ají, arracacha, camu camu, maca, mashua, oca y yacón. Lamentablemente, no existe un régimen a nivel internacional que proteja los cultivos nativos. Peor aún, ni siquiera se ha evaluado los costos y beneficios que traería un sistema de esa naturaleza⁵⁶.

La denominación de origen de alguna manera puede servir como sustituto, aunque con “origen” se refiera más al lugar en donde se ha producido en lugar de donde es nativo u oriundo un producto. No obstante, este recurso aún no es utilizado con mucha fuerza por los países de la CAN. Así, por ejemplo, siendo el Perú el único país andino que ha firmado el Acuerdo de Lisboa en donde se reconoce dicho registro a nivel internacional, tan solo ha certificado dos productos: el pisco y el maíz gigante de Cusco. Como indica Arana, el aprovechar este recurso legal evita que potenciales productos con denominación de origen se conviertan en genéricos, tal como ocurrió con la papa, el tomate y el maíz durante la colonia europea⁵⁷. En ese sentido, la expansión de productos oriundos de la región andina puede ser, a futuro, un nicho importante a ser explorado, especialmente en el caso de los tubérculos nativos, granos andinos (kiwicha, quinua, etc.), maíz morado, plantas medicinales, frutas selváticas y muchos productos más que siendo beneficiarios del mercado orgánico, aún no han logrado posicionarse en el mercado mundial.

Comercio justo

Muchos de los productos anteriormente mencionados no solo son orgánicos u oriundos de la región andina, sino que además están certificados como comercio justo, accediendo a mejores condiciones para los agricultores o trabajadores. La ventaja de esta certificación no solo es garantizar el desarrollo económico a través de un precio que cubra adecuadamente los costos de producción de la pequeña escala y un premio que se invierta en mejorar los activos de la región, sino que también regula el desarrollo social y medioambiental de los productores, así como las condiciones laborales de los trabajadores contratados. Además, el comercio justo también busca empoderar a los pequeños agricultores apoyándolos para avanzar en la cadena de valor de producción y eliminando al intermediario.

quinua y ajonjolí), especies (jegibre y orégano), cultivos industriales (algodón) y otros productos naturales (hierba luisa, maca, maíz morado, mejorana, menta, romero, tomillo, uña de gato, yacón y otras plantas medicinales). Ecuador, por su parte, produce además del banano y hortalizas, otros productos menores como cacao, café, caña de azúcar, quinua, plantas medicinales y especies. Además, Bolivia viene exportando café, quinua, nueces del Brasil, té, hortalizas, hierbas y, en menor medida, kiwicha, frutos secos y frijoles. Recientemente, también producen banano, ajonjolí, azúcar, soya y miel. La producción de Colombia incluye principalmente el café. Sin embargo también producen palma aceitera, azúcar, banano, mango, plantas medicinales y cocoa.

⁵⁵ RAAA (2007) “Diagnóstico sobre la situación de los organismos genéticamente modificados” en www.raaa.org/tem_transgenicos.html.

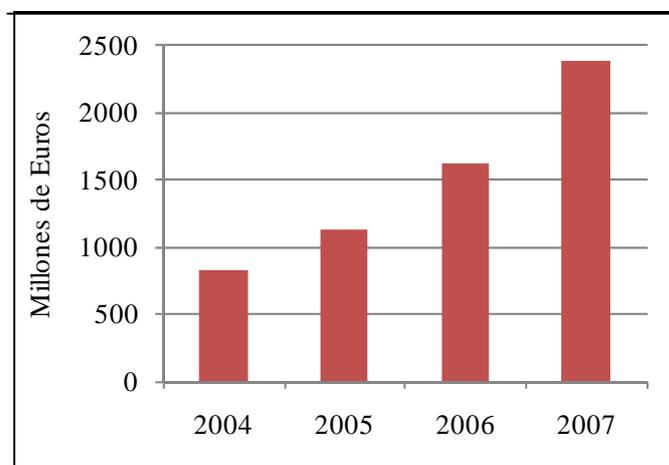
⁵⁶ RUIZ MULLER, Manuel (2005) “Protección jurídica de los cultivos nativos en el Perú: alcances y posibilidades” en Ruiz, Manuel y Ferro, Pamela (eds) *Apuntes sobre agrobiodiversidad: Conservación, biotecnología y conocimientos tradicionales*. Lima: SPDA. Pp. 79-96.

⁵⁷ ARANA, María del Carmen *Las denominaciones de origen: una metodología para su reconocimiento* en <http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2005/Maria%20del%20Carmen%20Arana.pdf>

Este mercado se ha expandido enormemente en los últimos 10 años, alcanzando un total de ventas de 2,381 millones de euros en 2007, esto es, 70 veces más que en 1997. Concretamente, el

Gráfico 4.8 muestra la tendencia durante el periodo 2004-2007, donde se tuvo una tasa de crecimiento anual de 36%, 43% y 47%. La UE fue el principal mercado de destino, concentrando más del 65% de las ventas totales en 2007, especialmente Reino Unido, Francia, Suiza y Alemania⁵⁸. Si bien el comercio justo está creciendo, es importante señalar que en términos absolutos este mercado es aún limitado, especialmente si comparamos los poco más de 1,500 millones de euros generados en el 2006, con las ventas de 30,900 millones de Euros del mercado orgánico⁵⁹. No obstante, la situación no es tan crítica si recordamos que las regiones menos desarrolladas como África, Asia y América Latina tan solo concentran el 32% de las hectáreas certificadas como orgánicas, siendo Oceanía, Europa y Norteamérica quienes concentran el 68% restante. Además, analizándolo por cultivos podemos encontrar algo diferente. El caso del banano es particularmente importante dentro del comercio justo dado que éste ha ido posicionándose fuertemente en el mercado convencional. Así, en el 2005, el 55% del banano vendido en Suiza correspondió a banano certificado como comercio justo, al igual que el 11% del mercado de banano finés y cerca del 8% del inglés⁶⁰. Aún siendo uno de los productos de comercio justo más vendidos, la tasa de crecimiento anual sigue siendo alta en el mercado del banano, ascendiendo a 72% en el 2007⁶¹.

**Gráfico 4.8 Valor de ventas mundiales al comercio justo
(Millones de Euros)
2004-2007**



Fuente: FLO International (2008) *Op. cit.*
Elaboración: CEPES.

El comercio justo ha beneficiado a 632 organizaciones certificadas mundialmente a finales del 2006. De éstas, Colombia tiene 48; Perú, 44; Bolivia, 26; y Ecuador, 22. Solamente los países de Méjico y Sudáfrica se encuentran con el mismo nivel de organizaciones certificadas,

⁵⁸ FLO International (2008) "An inspiration for change. Annual Report 2007" en http://www.fairtrade.net/uploads/media/FLO_AR2007_low_res_01.pdf

⁵⁹ Willer y Youssefi (2007), *Op. Cit.*

⁶⁰ FLO International (2007a) "Shaping Global Partnerships. Annual Report 2006/2007" en http://www.fairtrade.net/uploads/media/Final_FLO_AR_2007_07.pdf

⁶¹ FLO International (2008), *Op. Cit.*

siendo éste equivalente a 50 y 47, respectivamente. Además, Kenia, India, República Dominicana y Guatemala son los únicos con niveles superiores a Bolivia y Ecuador, concentrando 36, 36, 24 y 23 organizaciones certificadas, respectivamente⁶². En otras palabras, los países de la CAN son muy importantes dentro del mercado justo.

Como se puede ver en el Cuadro 4., el café es de lejos el producto con mayor número de organizaciones certificadas en casi todos los países de la CAN, excepto Ecuador. El segundo producto de importancia es el banano, el cual beneficia a todos los países excepto Bolivia. Sin embargo, la diferencia radica en que las certificaciones de café están prácticamente en manos de asociaciones de productores o cooperativas de pequeños productores, antes que en manos de las empresas comerciales; mientras que con el comercio del banano, un gran número de empresas exportadoras está certificado.

En un tercer nivel, encontramos a productos como el cacao y las flores. En el caso del cacao, los mayores beneficiarios son los productores provenientes de Perú, seguido de Ecuador y, en menor medida, Bolivia. En cuanto a las flores, prácticamente los únicos beneficiarios son los productores ecuatorianos y, de manera aún incipiente, dos empresas colombianas.

Por último, en Bolivia se empieza a certificar como comercio justo el mercado de la quinua y nueces del Brasil, así como una sola cooperativa de productores de frutos secos. En Perú, el mango y la producción de jugo de esta fruta también acceden al comercio justo, así como las nueces del Brasil y el algodón. Además, algunas asociaciones cafetaleras han certificado su producción de azúcar y de té. Por su parte, en Ecuador se ha certificado una asociación de productores de quinua, de azúcar, de jugos, de hierbas, así como una empresa de frutos secos. Otro producto bastante importante a nivel mundial pero que en la CAN aún no se ha explorado es la producción de miel.

Cuadro 4.8: Número de organizaciones certificadas con comercio justo-2006

Producto	Asociación de productores				Empresas comerciales				Total			
	Bol	Col	Ecu	Per	Bol	Col	Ecu	Per	Bol	Col	Ecu	Per
Café	19	35	1	38	1	5	-	5	20	40	1	43
Banano	-	6	7	7	-	20	4	3	-	26	11	10
Cacao	1	-	3	10	-	-	2	-	1	-	5	10
Flores	-	-	9	-	-	2	1	-	-	2	10	-
Nueces del Brasil	2	-	-	1	3	-	-	1	5	-	-	2
Quinua	3	-	1	-	2	-	-	-	5	-	1	-
Mango	-	-	-	4	-	-	-	2	-	-	-	6
Azúcar	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	1	2
Frutos secos	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-
Algodón	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2
Jugos	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1
Hierbas	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Té	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1

Nota: Algunas empresas o asociaciones están certificadas para más de un producto por lo que no se puede obtener la suma vertical.

Fuente: <http://www.flo-cert.net/operators.php?id=10>.

Elaboración: CEPES.

⁶² FLO International (2008) *Op. cit.*

Es imposible pretender que los consumidores de la UE van a subsidiar a todos los pequeños agricultores en los países desarrollados comprando productos certificados bajo comercio. Sin embargo, el análisis presentado muestra dos cosas importantes. En primer lugar, especialmente para el caso del café, se demuestra que sí es posible que los pequeños agricultores se inserten en el mercado, accediendo a mayores beneficios bajo un esquema de mayor justicia. En segundo lugar, parte de la estrategia para acceder al comercio justo es incluir a la empresa comercial, regulando que el abuso contra los productores o trabajadores sea el menor posible. Así, en este estudio se quiere apelar al espíritu y los principios del comercio justo para que, en lugar de los consumidores europeos, sean los estados nacionales con el apoyo de la cooperación internacional los que implementen una política inclusiva que incorpore a la pequeña agricultura de manera más justa dentro de los beneficios económicos del comercio internacional.

Transgénicos⁶³

Los alimentos transgénicos han generado un gran debate globalmente, lo cual se irá viendo a lo largo de la siguiente sección. Así, en primer lugar es necesario entender exactamente en qué consisten estos productos. Un organismo genéticamente modificado (OGM) puede conseguirse mediante dos tipos de biotecnología: tradicional y moderna⁶⁴. En cambio, según el Protocolo de Cartagena, un organismo vivo modificado (OVM) solo se puede conseguir mediante la biotecnología moderna. “Por ‘organismo vivo’ se entiende cualquier entidad biológica capaz de transferir o replicar material genético, incluidos los organismos estériles, los virus y los viroides. Por ‘biotecnología moderna’ se entiende: a) la aplicación de técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ADN recombinante y la inyección directa en células u orgánulos; o b) la fusión de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional”⁶⁵. Así, en este estudio denominamos transgénicos a los OVM.

Como se observa en el Gráfico 4.9, al 2006 los cultivos transgénicos alcanzan las 100 millones de ha, lo cual es significativamente más elevado que el área destinada a los cultivos orgánicos. Esto se debe, en parte, al punto inicial de expansión: en 1998, las hectáreas orgánicas no llegaban ni a 8 millones, en cambio, las transgénicas alcanzaban 27.8 millones ha⁶⁶. Además, mientras la tasa de crecimiento de las hectáreas orgánicas es más variable, la de los transgénicos ha sido mayor al 10% durante toda la década. Entonces, uno se pregunta, ¿por qué han crecido tanto los productos transgénicos? Para responder esta pregunta, vamos a ver en las siguientes secciones a quiénes benefician dichos cultivos, sin embargo, es importante entender primero dónde se están produciendo y consumiendo estos productos y qué tipo de cultivos se encuentran afectos.

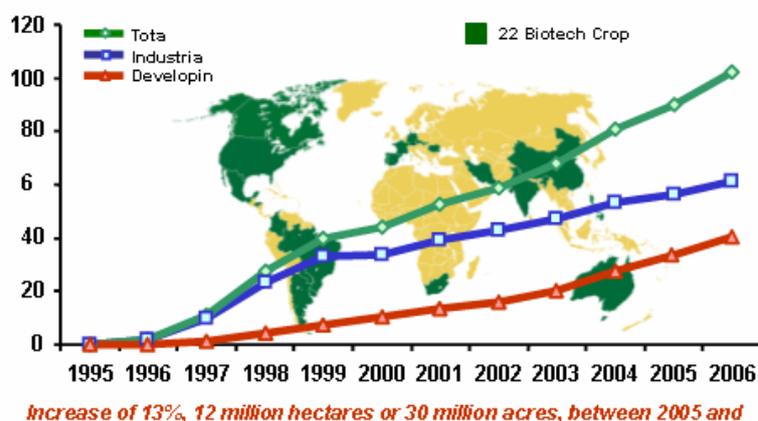
⁶³ Esta sección se ha elaborado sobre la base de RAAA (2007) *Diagnóstico sobre la situación de los organismos genéticamente modificados*, en www.raaa.org/tem_transgenicos.html, a menos que se indique lo contrario.

⁶⁴ GUTIÉRREZ, Antonietta (2008) "Organismos transgénicos. Introducción a la ingeniería genética y características de un transgén", en *Curso Internacional Impactos de los OGMs en la salud y el ambiente: Implicancias en centros de origen y diversidad genética*. Realizado 7-9 de julio. Lima: UNALM, CIRGEBB, RAAA, RAP-AL.

⁶⁵ "Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000). Artículo 3, literales g, h, i. Pp. 4 en <http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf>

⁶⁶ Recordamos que recién en el 2006 se logra alcanzar 31 millones de ha orgánicas.

**Gráfico 4.9 Área global de cultivos transgénicos
(Millones de hectáreas)
1995-2007**



Fuente y elaboración: Clive James, 2006 [obtenido de RAAA (2007), *Op. cit.*].

En primer lugar, al 2006, solamente 22 países produjeron cultivos transgénicos e, incluso, como muestra en el Cuadro 4.9, el 98% de lo cultivado se concentró en 8 países: EEUU (53%), Argentina (18%), Brasil (11%), Canadá (6%), India (4%), China (3%), Paraguay (2%) y Sudáfrica (1%). Otros países con menos de un millón de hectáreas son Uruguay, Filipinas, Australia, Rumania, México y España; y con menos de 100,000 ha, Colombia, Francia, Irán, Honduras, República Checa, Portugal, Alemania y Eslovaquia. Como se ve entonces, el gran crecimiento de los cultivos orgánicos se ha dado en EEUU, país que es el más importante productor y exportador agrícola a nivel mundial, y de ahí ha comenzado a extenderse a otras economías desarrolladas como Canadá, Australia y Europa. Por su parte, la producción de los países en desarrollo está liderada por Argentina y Brasil, y en menor medida, China, India, Sudáfrica y Méjico, los cuales, curiosamente, son los países emergentes que participan en el G8+5 por tener un tamaño económico elevado. En otras palabras, aunque la extensión de hectáreas destinadas a cultivos transgénicos sea extensa, ésta se focaliza en pocos países, evidenciándose una clara estrategia para ir aumentando su importancia en las economías con una mayor superficie agrícola a nivel mundial. Una vez normalizado que gran parte de la agricultura es transgénica, aún sin habernos dado cuenta que la consumimos día a día, se expande la tecnología al resto del mundo. Sin embargo, esto no equivale a decir que los beneficios superan ampliamente a los costos, tal como lo iremos viendo en la siguiente sección.

A diferencia de los cultivos orgánicos, la estrategia no parece haber funcionado con tan buena acogida en la UE, habiéndose producido maíz (Bt) en tan solo 6 de los 27 países. Es más, casi siempre se cultivan estas plantas en campos aislados de experimentación⁶⁷. Así, España es el único importante, con 50,000 ha; mientras que Portugal tuvo 1,246 ha. Si bien en Francia se produjeron 5,000 ha, este gobierno anunció que se congelaba la producción de maíz transgénico hasta aprobar una nueva norma en el 2008. Así, los países que han regulado este mercado basado en los principios de responsabilidad, transparencia y precaución son: Francia, Austria, Alemania, Grecia, Hungría y Polonia. En otras palabras, queda claro que el debate de estos cultivos no ha sido resuelto aún al interior de la UE.

En parte, esto se debe al rechazo de los consumidores por productos transgénicos, los cuales lograron detener la autorización de nuevos productos hasta que no se apruebe la norma sobre etiquetado y trazabilidad. Esto se debe al principio según el cual el consumidor debe tener suficiente información para poder ejercer su derecho a elegir qué tipo de productos consume. Así, esto fue incluido en la Directiva 2001/18, junto con un refuerzo a la evaluación de riesgos y proceso de autorización para utilizar semillas transgénicas, lo cual hace que el sistema europeo sea más estricto y tome más tiempo que el estadounidense para evaluar caso por caso⁶⁸. Sin embargo, el tema que aún sigue pendiente de ser normado es el referente a la responsabilidad de la industria biotecnológica en caso de producirse daños o contaminaciones a campos no transgénicos⁶⁹.

**Cuadro 4.9 Tipo de cultivo transgénico
2006**

País	Área transgénica		Tipo de cultivos
	(millones ha)	(%)	
EEUU	54.6	53.5%	Algodón (Bt, TH, Bt-TH)
			Maíz (Bt, TH, Bt-TH)
			Soya (TH)
			Canola (TH)
			Alfalfa (TH)
			Papaya (RV)
			Zapallo (RV)
Argentina	18.0	17.6%	Algodón (Bt, TH)
			Maíz (Bt, TH)
			Soya (TH)
Brasil	11.5	11.3%	Algodón (Bt)
			Soya (TH)
Canadá	6.1	6.0%	Maíz (Bt, TH, Bt-TH)
			Soja (TH)
			Canola (TH)
India	3.8	3.7%	Algodón (Bt)
China	3.5	3.4%	Algodón (Bt)
Paraguay	2.0	2.0%	Soja (TH)
Sudáfrica	2.4	2.4%	Algodón (Bt, TH, Bt-TH)
			Maíz (Bt, TH)
			Soya (TH)

⁶⁷ Si bien la UE ha autorizado la entrada de 18 productos transgénicos, solo 2 son alimentos (el maíz y la soya). Ver <http://www.gmo-ogm.org/spain/news01.html>.

⁶⁸ Ver <http://www.gmo-ogm.org/spain/news01.html>.

⁶⁹ Ver http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article1347&artsuite=0#sommaire_4.

Uruguay	0.4	0.4%	Maíz (Bt)
			Soya (TH)
Filipinas	0.2	0.2%	Maíz (Bt, Bt-TH)
Australia	0.2	0.2%	Algodón (Bt, Bt-TH)
México	0.1	0.1%	Algodón (Bt, TH, Bt-TH)
			Soya (TH)
Rumania	0.1	0.1%	Soya (TH)
España	<0.1	0.1%	Maíz (Bt)
Colombia	<0.1		Algodón (Bt, TH)
			Clavel azul
Francia	<0.1		Maíz (Bt)
Irán	<0.1		Arroz (Bt)
Honduras	<0.1		Maíz (Bt, TH)
Rep. Checa	<0.1		Maíz (Bt)
Portugal	<0.1		Maíz (Bt)
Alemania	<0.1		Maíz (Bt)
Eslovaquia	<0.1		Maíz (Bt)

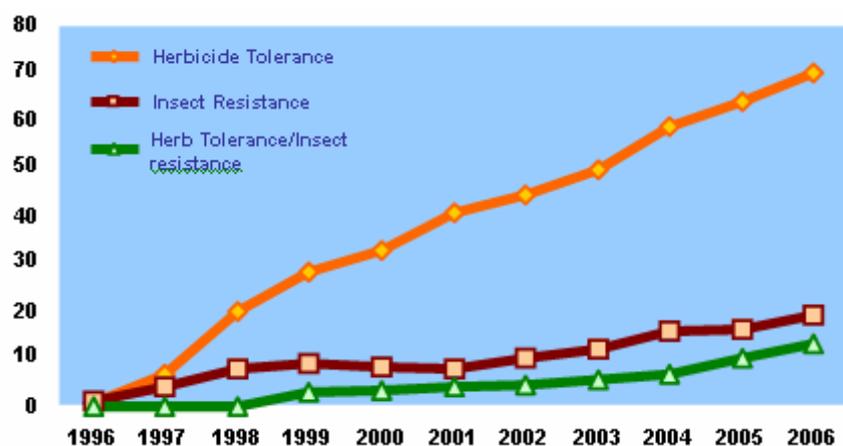
Nota: Bt es resistente a insectos, TH es tolerante a herbicidas, RV es resistente a virus.

Fuente: ISAAA 2006

Elaboración: RAAA (2007) *Op. cit.*

En lo que se refiere al tipo de cultivo que ha sido manipulado mediante la biotecnología moderna, esto se reduce básicamente a soya (57%) y, en menor medida maíz (25%), algodón (13%) y canola (5%). No obstante, en cuanto al número de países que producen éstos, el maíz adquiere mayor importancia que la soya. Además, asociado a la soya, la modificación genética ha consistido básicamente en otorgarle a los cultivos el atributo de tolerancia a herbicidas. Como se ve en el Gráfico 4.10, se han desarrollado los atributos con resistencia a insectos y una combinación de ambos en menos de 10 millones ha cada uno. Así, claramente se puede observar que los mayores beneficiarios son las corporaciones que, simultáneamente, te venden la semilla para que luego ésta sea resistente al producto herbicida también patentado por ellos.

**Gráfico 4.10 Tipo de atributo genético
(millones de hectáreas)
1996-2006**



Fuente y elaboración: Clive James, 2006 [obtenido de RAAA (2007), *Op. cit.*]

En Ecuador y Bolivia, no existe mayor problema con respecto a este tema dado que, en principio, no se permite la entrada de estos productos. Así por ejemplo, la Carta Constitucional ecuatoriana defiende la conservación de la biodiversidad y declara al país libre de semillas y cultivos transgénicos. Solo en casos excepcionales se podrán introducir, cuando el interés nacional esté debidamente fundamentado por la Presidencia y aprobado por la Asamblea Nacional. Todo lo contrario, Colombia es el único país que actualmente viene produciendo estos cultivos, principalmente algodón y clavel azul⁷⁰. Lo preocupante es el caso peruano, el cual se encuentra en plena transición, abriéndose un gran debate en el país mientras se redacta el reglamento de la ley que autoriza su entrada.

En resumen, en esta sección se ha visto que, si bien el número de hectáreas con cultivos transgénicos a nivel mundial es creciente y bastante elevado; a diferencia de los orgánicos, esto se ha concentrado en pocos países, pocos productos y pocos atributos genéticos. Al ser patentados pocos genes y productos, ha quedado evidente que las escasas corporaciones que manejan las mismas son las principales beneficiarias a nivel mundial, vendiendo no solo las semillas sino también los herbicidas que los acompañan⁷¹. Finalmente, al existir solo en pocos países, muchos de los cuales no tienen la megadiversidad ni la ecología de los países andinos, no es posible afirmar que el riesgo al medio ambiente sea nulo⁷².

Agrocombustibles

Por último, el tema de los agrocombustibles es, al igual que los transgénicos, otro de los grandes debates a nivel mundial. Como agrocombustibles entendemos aquellos productos que son utilizados como carburantes y que utilizan en su producción insumos agropecuarios, tales como etanol (hecho de caña de azúcar, maíz, yuca, sorgo, papa, arroz u otros cultivos) y biodiesel (obtenido con aceite de palma, higuerilla, soya, girasol u otros aceites vegetales).

Ecuador y Colombia son países que mayor soporte le está dando. Así, como parte del Plan Agropecuario 2007-2011, la palma africana y caña de azúcar son los cultivos que acumulan un mayor porcentaje del crédito estatal debido a su uso como insumos de biocombustibles y etanol, respectivamente. En el Perú, también se promueven dichos cultivos al facilitar el acceso a tierras eriazas. No obstante, aún persiste el debate para evitar que su expansión deprede bosques, utilice tierras de alimentos o genere competencia por el recurso hídrico. Por su parte, la amplia producción boliviana de soya puede servir como insumo del mismo.

4.2 Productos amenazados

En el Cuadro 4.10 se puede ver los principales productos que se han identificado como posiblemente amenazados en los informes regionales. Así, son comunes a todos el azúcar, la papa y, principalmente los productos pecuarios como los cárnicos, los lácteos y sus derivados. Además, Bolivia ha incluido una amenaza a la producción de trigo, maíz, arroz, cebada y legumbres y hortalizas⁷³. Perú, por su parte, ha identificado otros productos con un menor riesgo de ser amenazados, como la cebolla y mandarina. Finalmente, es importante notar que el Ministerio de Agricultura de Bolivia, debido a su política de seguridad y soberanía alimentaria que busca desarrollar más el mercado interno de los

⁷⁰ Lamentablemente no contamos con mucha información sobre los efectos positivos o negativos que ha experimentado Colombia con la producción de transgénicos.

⁷¹ Tan solo seis empresas a nivel mundial controlan el mercado de semillas transgénicas y de agroquímicos: Monsanto, Bayer, Syngenta, Dupont, BASF y Dow.

⁷² El caso de Méjico se verá más adelante al existir estudios independientes que han encontrado contaminación de maíz transgénico en campos de maíz nativo en diversas partes del país, incluso antes de haber sido autorizado.

⁷³ También se identificó en el estudio al whisky, tabaco y vinos.

alimentos, considera que los siguientes productos se excluyen de los tratados comerciales: papa, cebolla, arroz, plátano, yuca, huevo, azúcar, carne, maíz, trigo.

Cuadro 4.10 Productos posiblemente amenazados

	BOL	ECU	PER
Mayor medida	Azúcar de caña Pecuarios (carnes y lácteos) Cereales (trigo, maíz, arroz, cebada) Legumbres y hortalizas	Vegetales (papa)	Café Vegetales (papa) Carne (porcina y avícola) Leche y derivados
Menor medida		Leche y derivados	Azúcar de caña Vegetales (cebolla) Frutas (mandarina) Carne (bovina)
Desplazamiento de importaciones de la CAN	Yogurt (Perú)	s.d.	Carne bovina (Bol) Azúcar (Col y Bol) Huevos de aves (Bol) Arroz (Bol) Maíz amarillo duro (Bol)

Nota: Se ha resaltado en negritas los productos similares entre los países, incluyendo los del siguiente cuadro.

Fuente: Informes por país.

Elaboración: CEPES.

Existe otro tipo de amenaza al abrir el mercado de la CAN y es que las importaciones de la UE desplacen el comercio interno de la CAN. En cuanto a Bolivia, Perú es uno de sus principales proveedores de yogurt. En el caso peruano, éste importa de Bolivia carne bovina, otras preparaciones de carne, leche en crema, mantequilla y, en menor medida, arroz y maíz amarillo duro. Además, Colombia es proveedora de azúcar y café.

Es importante recordar que estos productos se encuentran subsidiados en la UE, por lo que, si bien dicha región no va aceptar bajar el nivel de apoyo estatal a su agricultura, al menos debería permitirle a la CAN algún tipo de protección. Debido a las diferencias de desarrollo entre ambas regiones, la región andina no cuenta con la caja fiscal para apoyar directamente al sector agrario de modo que se enfrenten en igualdad de condiciones con los europeos. Incluso más, como se verá en la siguiente sección muchos de estos cultivos afectan a los agricultores más pobres. Así, una negociación solidaria como se afirmó en el Acta de Tarija, debería permitir que la CAN mantenga los niveles de protección actuales. En el peor de los casos, se debería manejar una especie de franja de precios cuyo objetivo no sea controlar la variabilidad de precios internacionales sino corregir las distorsiones europeas. Así, solamente en situaciones como las actuales donde los precios de los alimentos estén incrementándose, se daría la posibilidad de reducir el arancel y permitir que entren los productos europeos⁷⁴.

⁷⁴ Recordemos que un AdA es permanente, por lo que no se puede analizar solo la coyuntura de precios actuales sino analizar los futuros escenarios inciertos también.

5 Efectos económicos, sociales, ambientales⁷⁵

Debido a la gran incertidumbre sobre los arreglos que finalmente serán acordados en el AdA, construiremos dos escenarios alternativos. En un primer escenario, al cual denominaremos *business as usual*, cada país identificó los cultivos que probablemente se verán más beneficiados y amenazados si el criterio de negociación es el de eficiencia y competitividad. En cambio, el escenario alternativo, denominado *cohesión social*, asume que en las negociaciones priman los criterios de equidad y justicia social bajo un enfoque de derechos. Específicamente nos interesan los derechos de primera (derechos civiles y políticos) y segunda generación (Derechos Económicos, Sociales, Culturales-DESC). Se espera que este escenario sea más sostenible en términos económicos, sociales y ambientales. En ese sentido, es importante notar que el escenario de *cohesión social* no busca proponer algo totalmente distinto al *business as usual*, sino que busca complementarlo con soluciones que beneficien tanto a las empresas competitivas como a las poblaciones más vulnerables.

5.1 Efectos económicos

En esta sección analizaremos fundamentalmente tres ideas: cuál es el efecto sobre las desigualdades económicas (tanto individuales como regionales), cómo se podría incluir a los pequeños agricultores dentro de los beneficios del AdA y el riesgo que presenta los cultivos transgénicos a dicho modelo.

(i) Efecto sobre las desigualdades

Como parte de los Objetivos del Milenio, los países firmantes se han comprometido en reducir la pobreza a la mitad. Dicha meta debiera ser alcanzada para el 2015. Para ello, uno de los indicadores es la participación de los quintiles más bajos dentro del consumo nacional. En ese sentido, se mide no solo la reducción de la tasa de pobreza sino también el indicador de desigualdad, buscándose que los pobres participen activamente del crecimiento económico. Así, veamos los efectos de un AdA UE-CAN sobre la desigualdad económica.

Los principales ganadores, especialmente en el caso de Perú y Ecuador, son los empresarios exportadores que desarrollan una agricultura moderna, con innovación tecnológica, acceso al crédito, etc. En otras palabras, se beneficia a un pequeño sector que no asciende a más del 5% de los productores agrarios. Así, Perú y Ecuador han identificado claramente que la mayoría de cultivos beneficiados tienen un alto nivel de concentración empresarial. Bolivia, en cambio, no solo reporta un beneficio para el 10% de productores dedicados a los productos agroindustriales sino que éstos se distribuyen en todas las regiones. En cambio,

⁷⁵ Esta sección ha sido redactada sobre la base de los informes regionales. Para mayor detalle sobre un país específico, consultar la parte 3 del estudio.

en el Perú se ha visto que estos cultivos benefician principalmente a los departamentos de la costa, esto es, a los menos pobres del país.

Las desigualdades económicas también aumentarían por que las amenazas afectarían a las poblaciones más vulnerables. Así, como se demostró en el caso peruano, los productos amenazados son mayormente producidos en casi todo el país y no en una región particular. No solo ello, sino en el caso de la papa, carnes, lácteos y café, la importancia de los departamentos más pobres en su producción es alta.

Habiendo visto como un escenario *business as usual* donde el único criterio es la competitividad, en la siguiente sección, se mostrará casos exitosos, donde el Perú ha logrado insertar a los pequeños agricultores en las cadenas de exportación.

(ii) Inclusión de pequeños agricultores

Como se ha visto, a través de la producción de cultivos orgánicos y de comercio justo se puede lograr que los agricultores más vulnerables gradualmente sean incluidos en los mercados de exportación, lo cual estaría más en la línea de un escenario de *cohesión social*. Además, en el caso peruano no solo se ha visto que las ventajas para producir alimentos orgánicos se distribuyen a lo largo de casi todo el país, sino también que el mayor número de organizaciones certificadas como orgánicas están en los departamentos más pobres.

Así, quisiéramos resaltar dos tipos de cadena existentes en el Perú que pudieran ser replicadas en otras localidades de la CAN⁷⁶. El primer ejemplo corresponde al modelo de exportación del banano orgánico, el cual consiste en una integración horizontal donde la empresa exportadora compra la producción a los pequeños agricultores asociados. En el segundo caso, los pequeños agricultores de cafés especiales han logrado constituir una empresa integrada verticalmente a través de asociaciones o cooperativas de segundo nivel, las cuales incluso son reconocidas como modelos exitosos en Latinoamérica⁷⁷. Ambos acceden al comercio justo y mercado orgánico. Encontramos que, si bien es más fácil para el Estado implementar el primer modelo, éste no reduce tanto la desigualdad económica en el país mientras las agroexportadoras sigan teniendo un alto poder de mercado para determinar el precio. En cambio, en el segundo caso los pequeños agricultores gozan de mayores beneficios debido a los incentivos auto-establecidos por las mismas cooperativas en el contrato. Así, el comercio justo en sí mismo ayuda pero no es suficiente para tener modelos incluyentes. Se requiere asimismo tener una visión de largo plazo donde los beneficiarios sean gradualmente empoderados para poder avanzar en la cadena de valor, prescindiendo de las empresas agroexportadoras que funcionan de intermediarios.

Lo que estos casos demuestran es que, con apoyo inicial que nivele las condiciones, es posible que la pequeña agricultura goce de los beneficios del comercio exterior. Así, como política de gobierno es viable tener una estrategia de largo plazo donde, en la primera etapa, se capacita a los agricultores con el modelo de integración horizontal, para gradualmente irse empoderando hasta lograr una integración vertical. Es importante notar que, en ambos casos, se contaba con una red vial moderada que permitía la exportación de los productos. En otras palabras, primero se debe dotar del suficiente capital productivo, especialmente de infraestructura vial y telecomunicaciones, para que sea rentable el ingreso de la inversión privada. En segundo lugar, a través del Estado y/o la cooperación internacional, se debe incentivar la asociatividad de los pequeños agricultores y ofrecer asistencia técnica para

⁷⁶ Cabe señalar que Bolivia también tiene algunas experiencias exitosas como en el caso del café, cacao y de la quinua.

⁷⁷ Por ejemplo, ver “Cooperativa Naranjillo en Tingo María es el mejor modelo de asociatividad agroexportadora de Latinoamérica” (15/08/08) en <http://enlacenacional.com/2008/08/15/cooperativa-naranjillo-en-tingo-maria-es-el-mejor-modelo-de-asociatividad-agroexportadora-de-latinoamerica/>

mejorar los estándares de calidad, lo que les permite acceder a certificaciones para el mercado orgánico y comercio justo. Finalmente, sea con los ingresos del comercio justo o, de no contar con ellos, con la política de gobierno, se debe invertir no solo en seguir mejorando los activos públicos sino también el capital humano que permita obtener habilidades de gestión empresarial para ir avanzando en la cadena de valor. Así, más allá de la certificación como comercio justo que apela a la solidaridad del consumidor europeo final, lo ideal es que el AdA, el cual se basa según el Acta de Tarija en el principio de solidaridad europea, incorpore una cláusula para ir incluyendo a las poblaciones vulnerables dentro del comercio exterior.

Finalmente, como se verá más adelante, la producción de cultivos orgánicos tienen externalidades positivas tanto sociales y ambientales. Sin embargo, también se ha visto que el precio de los alimentos es más elevado debido a un aumento de costos. Así, a través del diálogo político y de la cooperación, se podría apoyar a la CAN en tener un programa de desarrollo rural que incluya el subsidio a la producción orgánica, especialmente si ésta se realiza mediante la pequeña agricultura, de manera que se internalicen los beneficios sociales y ambientales dentro del valor del producto. Incluso más, esto contribuiría a que los consumidores andinos también aumenten su consumo por alimentos orgánicos dado que, a diferencia de los consumidores europeos, esto es más limitado en países en desarrollo por los ingresos promedios más bajos. De este modo, la seguridad alimentaria de los países andinos mejoraría al acceder a alimentos de mejor valor nutritivo.

(iii) Externalidades negativas de los cultivos transgénicos

Uno de los grandes temas en el debate sobre los cultivos transgénicos es la posible contaminación de parcelas vecinas. Si bien la coexistencia va a ser un tema recurrente en este estudio, reiterando la importancia de redactar los reglamentos con mucho cuidado, en esta sección nos centraremos en analizar cómo la introducción de transgénicos puede traer consigo externalidades negativas para los agricultores certificados como orgánicos y que acceden al comercio justo. En primer lugar, estos nichos de mercado, altamente beneficiosos para los pequeños agricultores, prohíben el uso de productos transgénicos sea en la producción primaria o secundaria. Incluso más, como parte de las normas para acceder a la certificación del comercio justo se indica que ningún miembro de la asociación certificada puede sembrar transgénicos, aún cuando la producción de éstos no estuviese destinada al mercado justo⁷⁸.

Quienes apoyan la difusión de semillas transgénicas afirman que la contaminación es un mito y que no existe ningún caso que lo compruebe. Así, algunos científicos recomiendan guardar una distancia de 20 metros y tener una diferencia de siembra de 12 días como garantía de la coexistencia entre transgénicos y convencionales. Es decir, se apela a criterios técnicos para que el riesgo de la contaminación sea mínimo. No obstante, otros estudios han encontrado que aún siguiendo estas normas técnicas, la contaminación se da. Así, en España, aún respetándose la distancia entre parcelas y el tiempo de siembra, se han producido contaminaciones en campos orgánicos por lo cual el agricultor pierde la certificación y tiene que acceder a un precio bastante menor en el mercado convencional, el cual muchas veces no compensa los costos de la producción orgánica⁷⁹. En el caso de los países andinos, donde

⁷⁸ FLO International (2007b) "Generic Fair Trade Standards for Small Farmers' Organizations", 17/12/2007 en http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/Generic_Fairtrade_Standard_SF_Dec_2007_EN.pdf.

⁷⁹ Para mayor información ver CARRASCO, Juan Felipe (2008) "La coexistencia sigue siendo imposible". España: GREENPEACE. En <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/la-coexistencia-sigue-siendo-i.pdf> GREENPEACE "GM Contamination Register. Report 2007" en: <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/gm-contamination-register-2007.pdf> y

el Estado no llega a muchas localidades de las zonas rurales, difícilmente se podría garantizar una adecuada regulación para cumplir con dichos lineamientos técnicos. Peor aún, dado el bajo nivel educativo de las poblaciones más vulnerables o simplemente por desidia, es posible que uno no comprenda e ignore las reglas, aumentando el riesgo de contaminación.

Así, queda claro que, de permitirse la entrada a los productos transgénicos en un país, aumenta el riesgo de que los ingresos económicos de agricultores certificados como orgánicos o justos disminuyan debido a que su producción fue contaminada con transgénicos⁸⁰. Peor aún, ¿quién paga por los costos de monitoreo para verificar que los miembros de las asociaciones no estén usando transgénicos o estén tomando las precauciones necesarias para evitar contaminarse? Evidentemente esto será cargado sobre el agricultor orgánico, con lo cual o el precio de estos alimentos debe aumentar o el agricultor abandona la producción ecológica.

Otro de los debates en torno a la regulación de los productos transgénicos es la obligatoriedad de la trazabilidad y el etiquetado. Aquellos que promueven estos cultivos afirman que esto no es necesario dado que los estudios científicos han mostrado que lo transgénico y lo convencional es “sustancialmente equivalente”. Más aún, se dice que esto aumentará el precio de todos los alimentos, incluso aquéllos que tendrían que probar no contener elementos transgénicos. No obstante, esto en lugar de ser un sobrecosto para los productos orgánicos, facilitaría los costos de monitoreo, disminuyendo sus costos efectivos⁸¹. Además, hay que tomar en cuenta que la regulación de la UE obliga que los productos transgénicos estén debidamente etiquetados.

Si bien la externalidad es más grave para el mercado orgánico, en general cualquier tipo de contaminación puede generar un costo mayor al productor. Dado que las seis empresas mundiales tienen las patentes de las semillas, el tener productos transgénicos en tu chacra debe ser pagado, incluso cuando uno no sabía que lo estaba cultivando. Este fue el caso canadiense de un agricultor que fue denunciado por Monsanto porque no le había pagado el derecho a cultivar colza transgénica, cuando dicho agricultor, nunca quiso comprarlo en primer lugar⁸². Felizmente, en marzo de 2008 se llegó a un acuerdo con la Monsanto en el cual ésta debía cubrir los costos de descontaminación y el agricultor tenía el derecho de enjuiciarlo en el futuro si volvía a ser contaminado⁸³. Si bien el precedente establecido para otros casos de contaminación es importante, difícilmente un agricultor pobre de un país en desarrollo podría tener los recursos económicos, a menos que lo apoyen las ONGs, para enjuiciar una transnacional de haber sido contaminado. Peor aún, si los transgénicos son sustancialmente iguales a los convencionales y no se puede determinar su diferencia a simple vista, difícilmente un agricultor convencional podría darse cuenta que ha sido contaminado.

Por ello, en el caso de un país como el Perú, donde gran parte de las divisas del comercio agrícola han ido aumentando justamente por acceder a nichos como el mercado orgánico y el comercio justo, hay que sopesar bien si los beneficios transgénicos compensan los costos y, en todo caso, regular adecuadamente la responsabilidad y compensación en el caso de producirse externalidades negativas sobre otros.

RIVEIRO, Silvia “Maíz transgénico termina con el maíz orgánico” en :

http://www.cifmsl.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=404

⁸⁰ En el caso específico de los productos orgánicos, si una parcela recibe algún agroquímico, ésta no puede vender su producción en el mercado orgánico por un periodo de hasta tres años mientras la tierra se limpia, por lo que probablemente el castigo sea similar ante la contaminación de transgénicos.

⁸¹ Los productos orgánicos pagan una certificación que garantice el proceso de producción, dentro de lo cual debe probar que no es transgénico. Incluso más, la certificación obliga al monitoreo para evitar contaminación transgénica.

⁸² <http://www.mindfully.org/GE/GE4/Monsanto-Contra-SchmeiserApr02.htm>

⁸³ <http://www.percyschmeiser.com/>

5.2 Efectos sociales

Además del aumento de las desigualdades económicas, en esta sección analizaremos otros efectos sociales, como el respetar los derechos de las poblaciones indígenas, la seguridad alimentaria y otros como los derechos laborales y el derecho al consumidor.

5.2.1 Derechos de las poblaciones indígenas

(i) Derecho a la tierra

Si bien este estudio busca identificar los posibles efectos de un AdA entre la UE y la CAN, el Perú nos presenta una oportunidad distinta a sus contrapartes andinas dado que, debido al TLC con EEUU, el poder ejecutivo ha aprobado más de 100 Decretos Legislativos (DL) que permitan su entrada en vigencia a enero del 2009. De éstos, aproximadamente 26 DL están relacionados con el sector agrario, atentando contra la propiedad comunal y facilitando la inversión en tierras de las comunidades campesinas y nativas. Esto ha generado que se activen una serie de conflictos sociales en todo el Perú. Según el reporte de la Defensoría del Pueblo del mes de agosto, los conflictos activos y latentes son el doble de lo que fueron en agosto del 2007, el cual de por sí era el triple del que se tenía en agosto del 2006 cuando Alan García iniciaba su gobierno. Más allá de los conflictos tradicionales relacionados con empleo o conflictos con gobiernos locales, el tipo que ha tenido un mayor crecimiento han sido los conflictos socio-ambientales. Así, éstos representan el 49% de todos los conflictos.

Uno de los más importantes ha sido el paro ocasionado por las poblaciones indígenas de la selva, los cuales se oponían a que se disminuya el número de votos requerido para vender o alquilar la tierra comunitaria. Esto ha recogido gran atención de los medios de comunicación. Por un lado, quienes apoyan las movilizaciones consideran que el Estado tiene el objetivo de facilitar el acceso a las propiedades comunales desprotegiendo a dichas poblaciones. En cambio, quienes apoyan la norma, consideran que es necesaria para atraer inversiones y así nivelar la situación de la sierra y selva con la costa. Si bien en el informe regional se puede ver un mayor análisis sobre este tema, basta con decir que hay consenso en que el gobierno no cumplió con el Convenio 169 de la OIT dado que no consultó la norma con las poblaciones indígenas.

En ese sentido, si el AdA de la UE sigue la misma lógica que el TLC con EEUU, permitiendo la entrada indiscriminada de grandes inversiones sin mayor regulación estatal, obligando cambios en la normativa de propiedad intelectual y excluyendo a los pueblos indígenas de los beneficios comerciales por no otorgarle los mínimos activos públicos, la crisis social peruana podría repetirse en otros países andinos. Los gobiernos de Morales y Correa mantienen un discurso que no permitirían esto. Sin embargo, es importante notar que, más allá de quién esté en el gobierno de turno, los negociadores de la UE deberían tomar en cuenta los efectos sobre las poblaciones indígenas de lo que piden.

(ii) Derecho a respetar las costumbres de las poblaciones indígenas

Parte de los principios en los cuales se basan los cultivos orgánicos es en rescatar y revalorar los conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas. Todo lo contrario, los productos transgénicos vulneran los derechos de los pequeños productores y de las poblaciones indígenas, especialmente cuando las tierras son contaminadas involuntariamente debido al intercambio tradicional de semillas en ferias y mercados. Es decir, debido a las prácticas tradicionales del intercambio de semillas, los agricultores se transfieren las semillas sin saber que parte de éstas son transgénicas. Así, en el 2006 y 2007 se han hecho diversos estudios en Méjico encontrando maíz transgénico en diversos municipios del país donde se

cultiva maíz nativo, sin que los agricultores supieran⁸⁴. Por ello consideramos necesario promover directamente los cultivos orgánicos e influir en la regulación de los transgénicos en un escenario de *cohesión social*.

5.2.2 Seguridad alimentaria

Otro de los Objetivos del Milenio consiste en reducir a la mitad el número de personas que sufren de hambre. Esto incluye dos indicadores: la tasa de desnutrición de los niños menores de cinco años y la proporción que consume por debajo del mínimo energético diario. Recordemos que, en el caso de Perú, la pobreza extrema calcula la cantidad que gente cuyos ingresos están por debajo del costo de la canasta alimenticia. Así, los efectos que tienen un AdA en la seguridad alimentaria son sumamente importantes.

En términos generales existen opiniones opuestas con respecto a la relación entre comercio exterior y seguridad alimentaria. Por un lado, si se abren los mercados generándose mayor competencia, se accede a alimentos baratos, los cuales contribuyen con la seguridad alimentaria. Sin embargo, por otro lado, una mayor dependencia en el mercado exterior vuelve al país más vulnerable de la variación de precios internacionales, lo cual puede atentar contra la seguridad alimentaria. En ese sentido, mientras la política pública de Perú y Colombia asume el primer escenario, Ecuador y Bolivia apelan al concepto de soberanía alimentaria debido al riesgo de depender del mercado internacional. Por ello, la respuesta de los gobiernos frente al alza actual de los precios ha sido distinta. Por ejemplo, Perú respondió únicamente bajando los aranceles, siempre en línea con su política neoliberal⁸⁵. En cambio, Ecuador respondió adicionalmente con subsidios a los agroquímicos y exoneraciones de impuestos al sector agropecuario, evidenciando un modelo con mayor intervención estatal⁸⁶; mientras que Bolivia prohibió las exportaciones e hizo un diferimiento arancelario.

Más allá de ello, lo que se requiere es atacar las causas que generan la inseguridad en un primer lugar. Esto sería más sostenible en el tiempo y, probablemente, menos costoso. Así, analicemos la manera como el AdA UE-CAN puede contribuir o combatir la inseguridad alimentaria vivida por la mayoría de países actualmente, pero antes de ello, definamos el concepto de “seguridad alimentaria”. Según la FAO, “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”⁸⁷. Así existen cuatro componentes: uno, la disponibilidad de alimentos (condicionada a la productividad agrícola, diversificación, manejo post-cosecha, recursos naturales, capacidad de importar y ayuda alimentaria); dos, el acceso a los alimentos (depende de la inclusión, el empleo, ingresos diversificados, derecho a la tierra, etc.); tres, la estabilidad en el suministro y acceso (identificación de grupos vulnerables, variación climática, variabilidad de precios, capacidad tecnológica, alerta temprana, información y comunicación); y cuatro, aprovechamiento biológico adecuado de los alimentos (educación nutricional, inocuidad, salud, patrones de consumo local). Si bien no vamos a discutir absolutamente todos los factores que afectan

⁸⁴ Se pueden revisar las noticias de La Jornada. (Jueves 24 de agosto de 2006), El Universal (Martes 24 de julio de 2007) o el estudio de SERRATOS, Antonio en [http://www.colmex.mx/programas/procientec/docsenlinea/Serratos-Hernandez%20\(2\).pdf](http://www.colmex.mx/programas/procientec/docsenlinea/Serratos-Hernandez%20(2).pdf)

⁸⁵ Es importante notar que, si bien el gobierno rechaza el otorgamiento de subsidios directos a los alimentos, no respondió de la misma manera con el alza del precio del combustible, el cual subsidió por casi la mitad del año.

⁸⁶ Se exoneró el impuesto a la renta de las importadoras de agroquímicos y de las empresas alimentarias así como el IVA de insumos agrícolas, bienes de capital agrícola y productos alimenticios.

⁸⁷ Tomado de CARRASCO, Haydeé y Sergio TEJADA (2008) *Soberanía alimentaria. La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas – ITDG. Pp. 27

cada uno de los componentes, sí nos referiremos indirectamente a alguno de ellos. Así, en la sección de cantidad de alimentos analizaremos los primeros tres componentes y en la sección de calidad, analizaremos el último⁸⁸.

(i) Cantidad de alimentos

Como se sabe, en los últimos años los precios de los alimentos han venido aumentando y se espera que la situación continúe. Entre enero del 2006 y marzo del 2008, el precio promedio de los alimentos ha crecido en un 68%. Peor aún, en el caso del maíz y del trigo, dos de los cereales más importantes en la dieta alimenticia mundial, el alza fue del doble. Entre los factores que explican dicho incremento, se encuentran: el crecimiento de la demanda de alimentos (carne) en China e India debido al aumento de ingresos, el crecimiento de la demanda de maíz debido a su mayor uso como agrocombustibles, la menor oferta de alimentos por eventos climáticos inusuales, el debilitamiento del dólar y el incremento del costo energético, entre otros⁸⁹.

El BID ha estimado que, debido a la reciente alza de precios de los alimentos como maíz, arroz, trigo, soya y otros, los países en América Latina importadores de alimentos van a tener que elevar el gasto de gobierno en programas sociales para aliviar a los sectores pobres más vulnerables. Dichas familias son las que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al gasto por alimentos. Así, si la producción de productos agrícolas o el ingreso de los pobres no aumentan, éstos tendrían que reducir su ingesta calórica. En dicho estudio, se presenta al Perú como el segundo más afectado después de Haití, dado que éste tendría que transferir el 4.4% de su PIB a los más pobres para que éstos puedan mantener los mismos niveles de consumo anteriores a la crisis. El estudio del BID recomienda como políticas de alivio las siguientes: realizar transferencias en efectivo a los más pobres de modo que se tome en cuenta el precio relativo de los productos al momento de comprar los alimentos; fomentar la producción agrícola vía una disminución de barreras comerciales para que los agricultores aprovechen los altos precios y puedan exportar su producción; y, finalmente, mejorar el transporte y la logística para disminuir el costo interno de alimentos⁹⁰.

Como se ve, la línea de recomendaciones del BID sigue los principios del escenario *business as usual*. No obstante, consideramos que las últimas dos políticas recomendadas son de largo plazo y, por lo tanto, no tan efectivas para enfrentar la crisis actual. Así, los agricultores más pobres actualmente no tienen el capital humano ni el *know-how* requerido para exportar sus productos cumpliendo con los requisitos de calidad o las medidas sanitarias y fitosanitarias que establecen los países desarrollados. Además, no se cuenta con el capital social necesario para acumular volúmenes adecuados que permitan la exportación. Para reducir los costos de transporte y costos de transacción también se debe contar con una política de desarrollo rural, la cual dado los déficits en infraestructura rural, no se logran de la noche a la mañana. Peor aún, ni siquiera en el mercado interno los pequeños agricultores se benefician del alza de los precios dado que usualmente éstos son absorbidos por los intermediarios.

Así, si, como se ha visto en el escenario de *business as usual*, los beneficios económicos del comercio internacional no llegan a las poblaciones más pobres y los precios de los alimentos están aumentando, entonces ellos sufrirán una mayor inseguridad alimentaria al no contar con los ingresos suficientes para comprar los alimentos que requieren en el mercado. Esto

⁸⁸ Tomado de CARRASCO, Haydeé y Sergio TEJADA (2008) *Op.Cit.*, Pp.28.

⁸⁹ BID, "Países necesitan invertir más para prevenir más para prevenir que la crisis alimentaria profundice la pobreza", <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?artid=4718&language=Sp> (consultado el 18/08/08).

⁹⁰ *Ibid.*

es aún más grave si tomamos en cuenta que los más pobres destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a la canasta alimentaria y que las tasas de pobreza extrema aún son bastante elevadas, especialmente en áreas rurales y para las poblaciones indígenas⁹¹.

Otra de las soluciones que se han plantado a la crisis alimentaria es la producción de cultivos transgénicos los cuales, según sus propulsores, generan ganancias en productividad a un menor costo. Sin embargo, tomemos en cuenta que éstos usan productos derivados de petróleo, lo cual es parte de los factores que han incrementado los costos de los alimentos. Además, pagar por una semilla patentada y por herbicidas eleva los costos en aquellas regiones de la CAN que siguen manejando una agricultura más tradicional sin agroquímicos. Así, los productos orgánicos serían una mejor alternativa.

Finalmente, es importante tener cuidado con la promoción indiscriminada de agrocombustibles, los cuales si bien son una buena oportunidad de mercado pueden tener costos muy altos en elevar el precio de los alimentos sea por una mayor demanda de los países desarrollados como la UE o por una menor oferta de alimentos por usar las tierras que antes producían alimentos. El director del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss-Khan, declaró que producir biocombustibles a partir de alimentos era “un verdadero dilema moral”, en momentos en que los países pobres se enfrentaban a una grave crisis alimentaria. Por otro lado, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, calificó la producción masiva de agrocombustibles de “crimen contra la humanidad”, ya que el uso de tierras fértiles para producir carburantes reduce las superficies destinadas a los alimentos y produce el aumento de sus precios. Según Ziegler la transformación de alimentos en combustibles y la especulación financiera son las principales causas del alza de los precios de los alimentos⁹².

(ii) Calidad de alimentos

La seguridad alimentaria también incluye un cuarto componente igualmente importante que muchas veces es pasado inadvertido: el aprovechamiento que se le da a los nutrientes, incluyendo la inocuidad y la salud humana.

En cuanto a los cultivos transgénicos, está en debate si éstos hacen daño a la salud. Los que los promueven consideran que son sustancialmente iguales a los no transgénicos, por lo que no es necesario etiquetarlos. Los que están en contra, en cambio, indican que hay una serie de estudios donde se han encontrado riesgos en la salud de ratas y otros animales de laboratorio que consumieron diversos productos transgénicos. Sea cual fuere la verdad del riesgo, como se ha visto antes, el consumidor tiene el derecho de elegir a quién le cree y qué tipo de producto quiere consumir. Así, la trazabilidad y el etiquetado no solo le dará información necesaria al consumidor para elegir sino que permitirá a la comunidad científica independiente realizar mayores estudios para identificar el posible riesgo sobre la salud humana. Como dice la UE, “en caso de que ocurra un problema adverso con un alimento en el mercado, este sistema permitirá reconocer rápidamente la causa para separarlo del mercado y daños menores”⁹³.

Todo lo contrario, los productos orgánicos son conocidos por tener un mayor valor nutritivo. Sin embargo, debido a sus mayores costos derivados de su menor rendimiento,

⁹¹ Las tasas de pobreza extrema indican el porcentaje de la población que no es capaz de cubrir ni siquiera el costo de los alimentos necesarios para una dieta saludable.

⁹² http://www.portafolio.com.co/internacional/europa/2008-04-21/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4108303.html

⁹³ <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/negociaciones/Propuesta%20UE%20etiquetado%20y%20trazabilidad%20de%20OGMs.pdf>

los mercados internos aún no se han desarrollado lo suficiente. El consumo andino de productos orgánicos es aún bajo. Así, como parte del AdA, la UE puede contribuir vía el diálogo político con la CAN de modo que tenga un programa de subsidios similar al europeo. Con ello, se internalizarían las externalidades positivas, esto es los beneficios sociales de la mejor alimentación, para que peruanos, colombianos, ecuatorianos y bolivianos también puedan acceder a estos alimentos. A través del pilar comercial, el otorgar facilidades y preferencias a los cultivos orgánicos también puede tener un efecto positivo en aumentar la producción de los mismos, de modo que la oferta local también se incremente.

En resumen, para tomar en cuenta las asimetrías entre la UE y la CAN, es importante diferenciar no solo las tasas de pobreza de ambas economías, sino también, cómo se lidia con dicha pobreza. Así, los agricultores más pobres suelen estar menos conectados al mercado y tener economías de subsistencia, lo que incluye usualmente una agricultura y ganadería más diversa y complementaria para cubrir las necesidades alimenticias. Así, no solo el acceso a los alimentos sino la calidad de los mismos es importante para ingerir las calorías y proteínas requeridas diariamente. En ese sentido, una vez más se esperaría que un escenario como el de *cohesión social* promueva más la producción de productos orgánicos en lugar de transgénicos.

5.2.3 Otros derechos sociales

(i) Derechos laborales

Como parte de los Objetivos del Milenio, los países firmantes también se han comprometido en garantizar un trabajo decente para todos.

En el modelo de *business as usual* se espera que existan mayores faltas contra los derechos laborales debido a que, una manera de aumentar productividad y ser competitivo en el mercado internacional, es a través de bajos sueldos o inadecuadas condiciones de trabajo. Esto ha sido documentado en el caso de la industria esparraguera peruana.

(ii) Derecho del consumidor

A diferencia de los productos orgánicos, los cuales buscan diferenciarse del mercado, elevando sus costos por certificación y etiquetado, los productos transgénicos buscan pasar inadvertidos por el consumidor para que esto no afecte su demanda. No obstante, es el derecho del consumidor de elegir libremente qué tipo de producto desea consumir, por lo que el etiquetado de los transgénicos debiera ser obligatorio. Si, por un lado, esto reduce los ingresos de las empresas comercializadoras de transgénicos fue una cuestión del mercado. Si, por el otro, la trazabilidad y etiquetado, como dicen quienes la promueven, genera que todos los precios de los alimentos aumenten, es una externalidad negativa ocasionada por la tecnología transgénica, por lo que los costos debieran ser asumidos por las mismas empresas que patentan los transgénicos. Así, en un escenario de *cohesión social* se tomaría en cuenta la importancia de la trazabilidad y el etiquetado en los cultivos transgénicos, al menos mediante el diálogo político que ilustre la experiencia europea.

5.3 *Efectos ambientales*

Los Objetivos del Milenio también incluyen al medio ambiente, buscando integrar los principios de desarrollo sostenible dentro de las políticas, reduciendo la degradación por los recursos naturales y reduciendo la pérdida de la biodiversidad. A continuación veremos si el AdA contribuye en alcanzar los mismos. Más allá de los cultivos identificados como

beneficiados, lo importante para determinar los efectos sobre el medio ambiente son las prácticas agrícolas. Así, el análisis de esta sección discutirá las bondades de los orgánicos, transgénicos y agrocombustibles.

A diferencia de la UE, la región andina es considerada una de las más megadiversas a nivel mundial. Por ello, se debe tomar especial consideración en cómo el incremento del comercio internacional afecta, positiva o negativamente, el medio ambiente. Continuando con el debate de los orgánicos vs. los transgénicos, el escenario de *cohesión social* impulsaría más el comercio del primero en lugar del segundo. Mientras los principios de la producción orgánica se basan en un manejo ecológico que beneficie directamente el medio ambiente, en el caso de los transgénicos aún persiste la incertidumbre y el riesgo de lo que pueden ocasionar con la biodiversidad.

Similar a los riesgos sobre la salud humana, un sistema de etiquetado y trazabilidad permitirá evaluar mejor si existe un daño ocasionado al medio ambiente. Según los propulsores de los transgénicos no existen pruebas de haberse atentado contra la biodiversidad; según la Greenpeace, se han detectado varios problemas de contaminación en el mundo⁹⁴. Como ejemplo quisiéramos poner el caso de Méjico. Al igual que los países de la CAN, Méjico es uno de los principales bancos genéticos de maíz en el mundo. Pero, en el 2001, el estudio de David Quist e Ignacio Chapela, publicado en la Revista Nature, demostró la presencia de genes transgénicos en los maíces nativos de Oaxaca, incluso antes de haber sido aprobado. A pedido de los pobladores, la Comisión de Cooperación Ambiental de America del Norte (CCA), con la participación de investigadores de México, Estados Unidos y Canadá, realizó el estudio *Maíz y biodiversidad: The Effects of Transgenic Maize in Mexico*⁹⁵, corroborando los resultados de Quist y Chapela y argumentó que la fuente probable de contaminación fue la importación de granos de los Estados Unidos.

Por otro lado, el caso de los agrocombustibles es otro de los productos que generan gran debate. Si bien es cierto que el consumir agrocombustibles emite menos CO₂ al ambiente que los derivados del petróleo, no queda claro si esto es suficiente para reducir los efectos del cambio climático. Dado que estos productos tienen una gran demanda de países industrializados como la UE, se incentiva su producción. Sin embargo, ésta búsqueda de lucro puede traer consigo no solo una conversión de tierras que antes producían alimentos (lo cual afectaba la seguridad alimentaria) sino también una depredación de bosques. Así, para evitar ello no solo basta con regular el mercado. Deberían existir incentivos económicos que disminuyan la gran rentabilidad relativa de los agrocombustibles. Así, una manera para controlar esto es mediante el pago por servicios ambientales. Si el valor económico asignado a los bosques en pie resulta más rentable que derribarlos para poner agrocombustibles, no habrán incentivos para deforestar. Incluso más, debería existir un pago por servicios ambientales a la conservación de la biodiversidad. Si el AdA crea un mecanismo innovador en el cual esta megadiversidad andina y la existencia de bosques primarios o secundarios adquieren un valor que igualmente es comprado por la UE, el efecto ambiental positivo sería mayor que el uso de los combustibles. Esto se debe a una cuestión muy simple, los agrocombustibles pueden ser producidos en otros espacios menos diversos, en cambio la megadiversidad y la Amazonía concentrada en un espacio reducido no existe en muchos otros lugares.

⁹⁴ Recordemos, no obstante, que ambos países no tienen más de 100,000 ha con cultivos transgénicos y probablemente este se encuentra concentrado solo en una determinada zona. Así, de generalizarse el uso de estos productos, tal como ocurre en los EEUU, los riesgos hubiesen sido mayores.

⁹⁵ <http://www.cec.org/maize/>

En conclusión, un escenario de *cohesión social* que tome en cuenta la megadiversidad de los países, buscaría fomentar más la producción de productos orgánicos y no ponerla en riesgo por promocionar una producción moderna como la transgénica asociada con el monocultivo. Además, debería proteger dicha biodiversidad frente a la expansión indiscriminada de los agrocombustibles. Una solución es otorgándole un valor económico a la biodiversidad mediante el pago por servicios ambientales.

6 Cumplimiento de Acuerdos Internacionales

La UE se ha caracterizado en promover acuerdos de asociación bajo un esquema distinto al planteado por los EEUU, ya que es parte de su política exterior demostrar su interés en el respeto de los derechos humanos y la democracia, además de ser un promotor del modelo social. Es por ello que despierta mayor expectativas para los países de América Latina celebrar acuerdos que reconozcan estos derechos pues se estarían incluyendo a los grupos más desfavorecidos, que no han sido beneficiados con los acuerdos netamente comerciales.

6.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Los derechos humanos surgen como la necesidad de un reconocimiento a la dignidad, libertad, paz, justicia y felicidad. Este reconocimiento se debe a las luchas libradas en diferentes partes del mundo cuyo resultado final fue la creación de la ONU en el año de 1945. De esta manera, el primer trabajo realizado por la ONU fue la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DDHH) en el año de 1948.

Es así que esta declaración se ha convertido en el documento más importante que establece los derechos fundamentales del hombre, el cual se basa en el reconocimiento de la dignidad, igualdad e inalienabilidad de todos los seres humanos. Consta de un preámbulo y de treinta artículos en los cuales se definen los derechos y libertades de la persona humana. La proclamación de la Declaración Universal de los DDHH expresa la importancia que los países deben otorgar dentro de sus políticas:

“como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”

Por otro lado, de la Declaración Universal de DDHH se desprenden otros tratados como es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos hace un reconocimiento a los DESC en su artículo 22⁹⁶. Literalmente dice lo siguiente:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Estos DESC se basan en el derecho a la seguridad social; el derecho al trabajo con un poder adquisitivo efectivo para el sostenimiento del trabajador y su familia; el derecho a la

⁹⁶ En doctrina jurídica son conocidos como derechos de segunda generación.

sindicalización y a un nivel de vida digno, así como, medios de subsistencia en caso de desempleo o discapacidad; la protección especial de la maternidad y los derechos de los niños; el derecho a la educación y cultura y, el derecho a un orden social justo que establezca que los derechos y libertades proclamadas en la Declaración se hagan plenamente efectivos⁹⁷.

Para efectos de la presente investigación, es importante señalar la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales ya que es en esta sección donde los acuerdos comerciales entre países asimétricos guardan la mayor relación puesto que los TLC's o AdA's pueden contribuir a mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de los países en desarrollo en la medida que se tomen en cuenta las disposiciones de la Declaración Universal de los DDHH y del Pacto Internacional de DESC. Caso contrario, como se verá, esta mejora de condiciones aún no se ha dado.

6.2 Derechos Humanos y los Acuerdos Comerciales

Ante la existencia de derechos que garantizan la dignidad humana y sobre todo que garantizan que el hombre tenga una buena calidad de vida, surge la pregunta ¿los tratados comerciales o acuerdos comerciales garantizan la efectividad de estos derechos o en qué medida contribuyen a la realización de los mismos?

Se ha dicho que la apertura de los mercados o la liberalización de los mercados mundiales iba a garantizar el desarrollo de los países pobres. Para este fin, distintos organismos mundiales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial (BM) y OMC⁹⁸ han impuesto modelos económicos a los países en desarrollo que permiten la liberalización de sus mercados a cambio de que estos organismos otorguen préstamos a través de proyectos o de permitir a países en desarrollo pertenecer a este círculo de países liberales y ser tomado en cuenta en las grandes inversiones.

La idea que se vendió a los países en desarrollo a partir de la década de los noventa fue liberalizar sus mercados. Esto implicaba eliminar cualquier tipo de protección o limitación en las exportaciones e importaciones con el fin de permitir un acercamiento de los países sin ningún tipo de frontera y teniendo como premisa principal el libre mercado como panacea de desarrollo.

Sin embargo, de acuerdo con Stiglitz⁹⁹ la imposición del libre mercado no trajo los resultados esperados ya que muchos países en desarrollo no han logrado reducir la pobreza y, al contrario, los niveles de desigualdad social y económica producto de la globalización y el libre mercado han aumentado. Esto se debe a que, para los países en desarrollo, es casi imposible competir en igualdad de condiciones con países que tienen un mayor desarrollo tecnológico y otorgan grandes subsidios al sector agrícola, lo cual deprime los precios internacional y los coloca en una posición de desventaja.

Asimismo, es sabido que, los países desarrollados obligan a los países en desarrollo a liberalizar sus mercados, cuando en una etapa inicial los primeros (los países desarrollados) para hacerse fuertes protegían sus mercados, limitando las importaciones que atentaban sus mercados más sensibles. Pero, en los actuales acuerdos comerciales entre países o bloques asimétricos se exige eliminar todo tipo de protección, poniendo en gran desventaja a los

⁹⁷ <http://white.oit.org.pe/sindi/general/documentos/manualfitcm.html>

⁹⁸ Se sabe que estos organismos internacionales siempre han sido liderados por las grandes potencias mundiales: Estados Unidos y la Unión Europea.

⁹⁹ STIGLITZ, Joseph (2002). *El malestar de la globalización*. Taurus. Pp. 348.

países pobres que, sin ningún poder de negociación ceden a las demandas de los países industrializados.

Por otro lado, si bien el modelo neoliberal de libre mercado que apoya las grandes corporaciones e inversiones ha permitido que países como Perú tengan un crecimiento económico (probablemente uno de los más altos en América Latina), a pesar de esto no ha logrado eliminar las grandes diferencias económicas y menos ha dejado sentir el famoso “chorreo”. Esto ha implicado que los sectores ricos se hagan más ricos y los sectores pobres se hagan más pobres. Por citar un ejemplo: las agroexportadoras de espárragos, que son consideradas las estrellas del boom agroexportador, han generado empleo pero en condiciones laborales deplorables. No garantiza condiciones de salud y seguridad, no se reconoce horas de trabajo extra (se trabajan más de 12 horas), los sueldos están por debajo de las exigencias de la empresa y no se acepta la sindicalización bajo pena de perder el trabajo. Todo ello conlleva a que estos trabajadores no superen sus condiciones de pobreza y por lo tanto permanezcan en un estado de letargo económico. Esta situación se repite en distintas empresas agroexportadoras, salvo excepciones. Así, las tasas de pobreza del Perú son tan amplias como las que se ven en Ecuador (país que no ha gozado de nivel las tasas de crecimiento como el Perú).

Al analizar este caso, que solo es una pequeña muestra, se ve que la dignidad del hombre y demás derechos establecidos en los documentos internacionales antes referidos quedan en el vacío, pues los organismos internacionales que defienden estos derechos y los propios Estados no realizan las acciones que permitan al ciudadano, poblador rural y/o comunero, a acceder a condiciones más favorables que le permitan ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales.

Esto se hace más notorio cuando se negocian los acuerdos comerciales a nivel bilateral o en el ámbito de la OMC, en donde aparentemente, se hacen bajo criterios de equidad, respetando el principio de Trato Especial y Diferenciado (TED) y los demás sistemas de consulta. A pesar de ello, los países en desarrollo terminan cediendo a las demandas de los países ricos, específicamente de las grandes corporaciones y, asimismo, los representantes de los países en desarrollo quienes deberían velar por el interés del país y de sus ciudadanos a los cuales representan, terminan velando por los intereses de los grupos económicos fuertes¹⁰⁰.

Bajo este análisis se puede apreciar que los acuerdos comerciales tal como se están negociando en la actualidad, con un sesgo totalmente a favor de las grandes inversiones, difícilmente puedan cumplir con los DESC. En este sentido, los acuerdos comerciales que no ponen en primer lugar o como fin supremo a la persona humana¹⁰¹ estarían yendo en contra de lo establecido en el Preámbulo del Pacto Internacional de DESC que literalmente dice lo siguiente:

“no puede realizarse el ideal del ser humano libre a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”

Para Javier Mujica, existe una lucha entre el derecho mercantil y los derechos humanos y, con el fin de que exista una armonía, es necesario considerar en los acuerdos comerciales los siguientes aspectos que dan relevancia a los derechos humanos:

¹⁰⁰ YAÑEZ, Ivonne (2005) “Introducción” en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. APRODEH-CEDAL. Pp 11-14.

¹⁰¹ La Constitución del Perú en su artículo 1º dispone que el fin supremo del Estado peruano es la persona humana.

- Imperativo de actuación: que los procesos de integración y liberalización del comercio no continúen ignorando la primacía de los derechos humanos.
- Necesidad: inserción en los acuerdos de una Cláusula Democrática (calidad esencial y predominante) que asegure un marco de protección para los DDHH y el respeto del Estado Democrático de Derecho en cada una de las partes contratantes.
- Contrapartida: toda violación a los DDHH o a los principios democráticos debe generar la pérdida o suspensión de los beneficios del tratado.

Por otro lado, el Estado está obligado internacionalmente y constitucionalmente a poner a disposición del ser humano todos los elementos necesarios (trabajo, salud, educación, justicia) para que éste pueda satisfacer sus necesidades básicas y pueda desarrollarse. Asimismo, el Estado ante un acto que afecte los derechos económicos, sociales y culturales deberá tomar medidas que reviertan esta situación lo cual se podrá realizar a través de la vía judicial, legislativa o ejecutiva.

El cumplimiento cabal de estos derechos no solo deberá estar en manos del Estado sino también de todos los sectores de la sociedad a fin de rediseñar, evaluar, modificar, proponer y debatir las políticas públicas del Estado.

Si bien, el análisis de los DESC es de amplia labor, se ha pretendido dar un contexto del entorno de éstos con los acuerdos comerciales. Sin embargo, para efectos de la presente investigación abordaremos temas puntuales que se centraran en cómo los acuerdos comerciales afectan otros acuerdos internacionales que son importantes como el Acuerdo de diálogo político y cooperación celebrado entre los países de la UE y los países de la CAN, el Convenio N° 169 de la OIT, el Convenio sobre Biodiversidad, los TRIPS¹⁰², todos ellos se relacionan con los derechos de los pueblos indígenas y el tratamiento a sus recursos naturales y por ende van afectar sus DESC.

6.2.1 Acuerdo de diálogo político y cooperación.

Para la UE es muy importante que sus políticas internas y externas estén basadas en los derechos humanos y la democracia. Es por ello que el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que tiene con los países de la CAN y con otros países del mundo enfatiza básicamente la protección y promoción de los derechos humanos como piedra angular de sus relaciones internacionales, así lo manifiesta en su portal institucional bajo los siguientes términos:

“La Unión Europea considera que los derechos humanos son universales e indivisibles. Por lo tanto, los promueve y defiende activamente tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con terceros países, pero sin intentar interferir con los amplios poderes que en este ámbito corresponden a los Gobiernos nacionales de sus Estados miembros.

La política de derechos humanos de la Unión se centra en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pero también promueve los derechos de las mujeres, los niños, las minorías y los desplazados”¹⁰³.

En este sentido no es extraño ver que la UE, antes de negociar un acuerdo comercial, siempre establece como paso previo la celebración de acuerdos de diálogo político y cooperación, lo cual sucedió con México y Chile, y ahora también se ha dado con los países de la CAN.

¹⁰² Tratados comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual.

¹⁰³ http://europa.eu/pol/rights/overview_es.htm

Por otro lado, el Acuerdo de diálogo político y cooperación de la UE-CAN establece en su artículo 6° los siguientes objetivos:

- Fortalecimiento de la paz y la seguridad
- Promoción de la estabilidad política y social a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el respeto de los derechos humanos.
- Consolidación del proceso de integración regional entre los países de la región andina para contribuir a su desarrollo social, político y económico, incluyendo el desarrollo de la capacidad productiva y el fortalecimiento de su capacidad de exportación.
- Reducción de la pobreza, generación de una mayor cohesión social y regional y promoción de un acceso más equitativo a los servicios sociales y a los frutos del crecimiento económico, garantizando un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y medioambientales en un contexto de desarrollo sostenible.

Son los acuerdos de diálogo político y cooperación los que incluyen los temas referentes a derechos humanos, los cuales se han basado en los siguientes principios:

- Respeto al derecho internacional e igualdad jurídica
- Desarrollo sostenible
- Buen gobierno y primacía de la ley
- Cláusula Democrática

Este tipo de acuerdos ayudan a mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables ya que la UE, con el fin de concretar lo establecido en los acuerdos de diálogo político y de cooperación, efectúa su ayuda económica a través de proyectos destinados a estos fines. También es sabido que este tipo de acuerdos son el paso previo para iniciar los acuerdos comerciales, ya que servirían de base para iniciar las negociaciones. Así tenemos que durante las negociaciones destinadas a lograr un acuerdo comercial se forman tres pilares que son el de diálogo político, de cooperación y el comercial. Sin embargo, los tres pilares son negociados de forma aislada y más aún el pilar comercial se muestra distante de lo que se pretende proteger tanto en los pilares de diálogo político y de cooperación, que son precisamente los derechos humanos.

Si bien, en las negociaciones del pilar de diálogo político y de cooperación es donde se prioriza qué derechos o qué instituciones necesitan mayor ayuda por estar continuamente vulnerados, es también importante señalar las negociaciones del pilar comercial podrían acrecentar las constantes vulneraciones a los derechos humanos a causa de las inversiones que tienen como escenario el sector minero, energético, agroindustrial, entre otras actividades. Aquí se tiene como actores a los inversionistas (que pueden ser nacionales o extranjeros) y a los grupos vulnerables que son comunidades campesinas y nativas, agricultores y trabajadores.

Aunque el desarrollo de estas actividades han generado divisas a los países en desarrollo, también han generado un gran costo social debido a que estas actividades (sobre todo la minera) han ocasionado la contaminación de recursos naturales (tierra y agua) y la pérdida de tierras que son propiedad de comunidades campesinas o nativas. Éste es el gran conflicto que presentan las comunidades y las empresas mineras: por un lado, el derecho de las comunidades a gozar de un medio ambiente saludable y no ser perturbados en su derecho a la propiedad (como cualquier propietario), por el otro, se encuentran los intereses económicos de las transnacionales mineras. Sin embargo, en el marco de las negociaciones se prioriza más los intereses de las transnacionales mineras que de los pobladores perjudicados con las externalidades negativas que estas empresas producen.

Entonces, es innegable que esta situación no altere los derechos humanos de estos pueblos; más aún, cuando los acuerdos comerciales ponen en evidencia la primacía de los intereses económicos de las empresas sobre el bienestar de las comunidades campesinas y nativas. Así por ejemplo, una disposición típica de los acuerdos comerciales tipo TLC que limita la acción del Estado son las conocidas cláusulas equivalentes que consisten en otorgar indemnizaciones a las empresas cuando estas se sientan vulneradas en su derecho al ser expropiadas o cuando el Estado tome cualquier medida equivalente que puede consistir en cualquier medio que regule la actividad de la empresa. Esta situación ha traído como consecuencia en México (TLC EEUU, Canadá y México) que muchas empresas afectadas con la actividad regulatoria del Estado entablen juicios contra el Estado bajo el argumento que es que estas leyes regulatorias resultan perjudiciales a su actividad y al inversionista. Es así que, bajo este criterio, cualquier ley que tenga como finalidad regular temas ambientales, de salud o bienestar público podría ser percibida por los empresarios como una interferencia a su actividad¹⁰⁴.

Se podrían traer a colación diferentes ejemplos en donde los tratado comerciales han sido perjudiciales a los derechos de los grupos más vulnerables, sin embargo, el fin de este análisis es poner en evidencia este problema para que no vuelva a repetirse en el acuerdo comercial entre la CAN-UE; más aún, cuando la UE proclama que es de vital importancia la protección de los derechos humanos y la democracia. Por lo tanto, se espera que sus propuestas comerciales guarden coherencia con lo dispuesto en el pilar político y de cooperación y, de no ser así, es importante que los representantes de los países miembros de la CAN que negocian este acuerdo, la sociedad civil y los organismos no gubernamentales hagan sentir que, si se busca proteger los derechos humanos poniendo por encima los intereses económicos de algunos grupos de poder es el camino equivocado y al contrario se debería proponer acuerdos comerciales que busquen el desarrollo sustentable que incluya a los grupos que más necesitan eliminar la pobreza.

6.2.2 Convenio N° 169: conflicto por las tierras

El Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales surge como un documento internacional que permite una protección especial por parte de los Estados que la han suscrito a los pueblos indígenas, nativos, campesinos a fin de reconocer sus costumbres, cultura, religión, instituciones y otras manifestaciones que han sido transmitidas de generación en generación, en este sentido el artículo 2°, inciso I establece lo siguiente:

“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

Asimismo, el artículo 3°, inciso I afirma lo siguiente:

“Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”.

Parte fundamental del Convenio N° 169 es la protección especial que se otorga a los recursos naturales que se encuentran dentro de sus tierras siendo principalmente la tierra, agua y la biodiversidad. Sin embargo, a pesar de la importancia que juegan estos recursos naturales dentro de la cosmovisión indígena y que pasan a formar parte de su sistema económico, social y cultural, no siempre son respetados por las empresas privadas que

¹⁰⁴AROCA, Javier y SOLARI, Natalia. (2005) “El impacto de las industrias extractivas en las comunidades locales del Perú” en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. APRODEH-CEDAL. Pp 182-188.

realizan actividades extractivas dentro de las tierras comunales y por el propio Estado que no cautela los derechos reconocidos en el Convenio N° 169, cuando especialmente en su artículo 15° dice lo siguiente:

“Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

Uno de los problemas que enfrentan las comunidades indígenas producto de la globalización y libre mercado son las inversiones en la actividad extractiva debido a que estas actividades han afectado tierras comunales produciendo conflictos o levantamientos de estos pueblos en defensa de sus tierras. Adicional a este recorte de derechos que implica la pérdida de su propiedad y la contaminación de las mismas, las actividades extractivas realizadas por las multinacionales no han producido un desarrollo en las zonas de influencia de esta actividad y al contrario son en estas zonas donde se encuentran los estratos de extrema pobreza, muy pobre y pobre¹⁰⁵.

El Convenio N° 169, reconoce y concede importantes derechos a las comunidades campesinas como es el caso de ser consultados sobre la decisión de sus tierras ante la existencia de recursos ubicados en el subsuelo de las mismas (que pertenecen al Estado) con el fin de evitar perjuicios en cualquier tipo de explotación. Sin embargo, se ha visto que a través del tiempo, el Estado ha priorizado los intereses de las multinacionales, lo cual ha implicado un olvido de la existencia del Convenio N° 169 y demás normas que protegen los derechos de estos pueblos.

En el caso peruano, recientemente hubo un conflicto originado por la promulgación de diversos Decretos Legislativos por parte del Poder Ejecutivo para la instalación del TLC con los EEUU. Entre ellos, dos decretos que afectaban directamente a la propiedad de las tierras de los pueblos nativos (DL N° 1015 y 1073). Esta protesta, justificada tuvo como razón principal la no aplicación de lo dispuesto en el Convenio N° 169 en lo referente a la consulta que el Estado debe hacer en caso de disposición de tierras de las comunidades. Estas normas dispusieron que, las comunidades podrán disponer de sus tierras (vender, arrendar y otros actos de disposición) con la aprobación de no menos del 50% de los comuneros poseionarios.

Esta disposición implicaba que el Estado hizo una reducción del porcentaje de aprobación para que los comuneros dispongan de sus tierras (antes era los dos tercios de los comuneros), con el fin de que los inversionistas o terceros puedan acceder con mayor facilidad a las tierras de las comunidades nativas para la realización de sus actividades empresariales.

Aquí se puede apreciar que el Estado, quien es el principal responsable en cautelar los derechos de las comunidades indígenas y nativas, asume abiertamente su apoyo a la inversión privada, que si bien es importante para el desarrollo del país, éste no debe afectar derechos de otras personas o grupos. Más aún, cuando estas tierras son los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y nativas. Este tipo de leyes atentan directamente a los derechos humanos contenidos en declaraciones, convenios y otros instrumentos jurídicos del cual el Perú y los otros países de la CAN son parte.

¹⁰⁵ ALFARO, Santiago (2005) *“Indígenas en la globalización: multiculturalismo o barbarie”* en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. Lima: APRODEH-CEDAL. Pp 166-188.

6.2.3 Biodiversidad, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual

Tanto la biodiversidad y los conocimientos tradicionales son términos que se asocian ya que son las comunidades nativas las que han almacenado el *know how* sobre el uso y propiedades de diversas especies; de la diversidad de recursos genéticos y sus técnicas de manejo¹⁰⁶.

A pesar de las condiciones sociales y económicas en que se encuentran los pueblos nativos y comunidades indígenas, éstos han podido mantener durante muchos años el desarrollo y manejo de especies. En este sentido Ruiz¹⁰⁷ afirma lo siguiente:

“Pese a la situación bastante desalentadora pero real en la que viven los pueblos y las comunidades indígenas, resulta admirable constatar que han podido desarrollar y mantener a lo largo del tiempo conocimientos, innovaciones y prácticas asociadas a la diversidad biológica, a saber, conocimientos tradicionales sobre ecosistemas y especies fundamentalmente, que no solamente han contribuido a su bienestar, sino al bienestar de la humanidad en su conjunto”.

La Decisión 391 de la CAN, en su considerando Quinto enmarca la importancia de los conocimientos tradicionales de estos pueblos:

“es necesario reconocer la contribución histórica de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a lo utilización sostenible de sus componentes así como los beneficios que dicha contribución genera”.

Dada la importancia que tienen los conocimientos tradicionales para los países en desarrollo, se ha optado por protegerla a través de distintos instrumentos jurídicos internacionales y regionales, como el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) de los años 90's y el acuerdo internacional que protege los conocimientos tradicionales, específicamente en su artículo 8º, literal j) en donde insta a las partes contratantes a:

j) *“Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.*

En esta normativa es importante resaltar tres aspectos: primero, hay un reconocimiento de las comunidades indígenas con todo el bagaje que estos grupos entrañan (cultural, social, ambiental, etc.); segundo, establece que sus conocimientos, sus innovaciones y sus prácticas serán mantenidos, desarrollados y promovidos, todo ello debe contar con el consentimiento y participación de quienes poseen esos conocimientos; y tercero, el reparto equitativo de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos.

Por otro lado, el CDB establece que los Estados tienen pleno derecho sobre los recursos que se hallen dentro de su jurisdicción y que por ende, tienen la facultad de regular cómo y bajo qué condiciones se accede a sus recursos genéticos¹⁰⁸.

Paralelo al CDB está el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). Éste acuerdo regula las formas de fortalecer la propiedad intelectual y cubrir invenciones en el campo de la biotecnología, incluyendo la

¹⁰⁶ BRACK, Antonio (2005) *“Tratado de Libre Comercio y Biodiversidad”* en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. Lima: APRODEH-CEDAL. Pp 160-161.

¹⁰⁷ RUIZ, Manuel (2006) *“Protección jurídica de los conocimientos tradicionales: Algunos alcances normativos y políticos en América Latina”*. Lima: SPDA. Pp 225.

¹⁰⁸ *Ibid*, Pp. 53.

posibilidad de patentar a nivel de productos o procesos, materia viva, incluidos componentes de recursos biológicos y genéticos¹⁰⁹.

Tal como lo afirma la CEPAL¹¹⁰ a través de un estudio en donde señala lo siguiente:

“los temas de recursos genéticos y conocimientos tradicionales tocan diversos aspectos conflictivos particularmente en su relación con la propiedad intelectual. En términos generales las discusiones giran alrededor de tres grandes temas: la relación entre el ADPIC y el CDB, la patentabilidad de la materia viva y la protección de los conocimientos tradicionales”.

A los países en desarrollo les interesa mucho tener un marco jurídico que regule el campo de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales pues producto de esta protección, a través de patentes, es donde obtienen cuantiosos ingresos económicos, sin tener en cuenta que parte de ese conocimiento proviene del conocimiento almacenado por las comunidades indígenas a las cuales no se les reconoce nada.

A través de la OMC con el ADPIC se estableció las exigencias para otorgar propiedad intelectual sobre seres vivos ya que se aceptó la obligación de que todos los países miembro concedieran patentes sobre microorganismos y sobre procesos biotecnológicos (Art. 27. 3 b de los ADPIC). Aquí se estaba dando un gran paso hacia la privatización y mercantilización de la vida. Si bien, en los ADPIC no se obligó a los países a patentar plantas ni animales, sí se les ordenó otorgar al menos una protección especial “eficaz sui generis” (adherirse a UPOV 1991) a las variedades de plantas, que cada cual podría establecer supuestamente de manera independiente¹¹¹.

Para el caso de los países en desarrollo como los de la CAN, su legislación no permitía patentar plantas ni animales, lo que estaba expresamente prohibido en la Decisión N° 486. Sin embargo, como estrategia de los países desarrollados para poder acceder a la patentabilidad de plantas y animales y a al ver cerrada esta posibilidad en el ADPIC, recurrieron a los TLC u otros acuerdos bilaterales o regionales para conseguir su objetivo.

Como el ADPIC no obliga a patentar plantas y animales, pero tampoco las prohíbe (permite la protección especial sui generis), es a través del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales-UPOV 91 donde los países desarrollados a través de los TLC logran que países con alta biodiversidad como el Perú y demás miembros de la CAN se adhieran a este Convenio y en donde se obligan precisamente patentar plantas y animales.

“Lo preocupante en este caso, es que la adhesión al convenio significaría dejar abierta la posibilidad de patentar no solo las innovaciones genéticas sobre los recursos vegetales, sino también patentar las mismas variedades de plantas que hayan permanecido como desconocidas hasta el momento, lo cual va en contra de la normatividad andina”¹¹². El Perú que ya suscribió el TLC con los EEUU y se encuentra en esta posición, al cual le seguirá Colombia si logra ratificar su TLC con el mismo país. Parte del desacuerdo que ha impedido el avance de las negociaciones entre la CAN-UE es precisamente el tema de propiedad intelectual y sobre todo la modificación de la Decisión N° 486. No obstante, el Perú finalmente logró modificar dicha norma de la CAN aún con el voto en contra de Bolivia.

Otra parte de la discusión en torno a la biodiversidad y conocimientos tradicionales que también es importante fue que los países miembros de la OMC y sobre todo los países en

¹⁰⁹ *Íbid*, Pp. 54.

¹¹⁰ ROFFE, Pedro y SANTA CRUZ, Maximiliano (2006). *Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*. CEPAL. Pp. 82.

¹¹¹ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=885

¹¹² <http://blog.pucp.edu.pe/item/1645>

desarrollo, que irónicamente son los más ricos en biodiversidad pero los más deficientes en recursos económicos y tecnologías para poder explotarlo, hicieron una lista de exigencias que debían cumplir los solicitantes de patentes. En dicha lista exigían que se diera cumplimiento a lo establecido en el CDB con el fin de evitar la biopiratería. Algunas de las exigencias estuvieron relacionadas con revelar el origen del recurso biológico y del conocimiento tradicional, evidencia del consentimiento previamente informado bajo el régimen nacional relevante y evidencia de distribución de beneficios bajo el régimen nacional relevante. Sin embargo, sus reclamos no fueron escuchados y los avances respecto al tema siguen siendo lentos o casi nulos¹¹³.

Finalmente, se puede concluir que la propiedad intelectual, si bien es una garantía que protege y estimula las invenciones o descubrimientos de manera individual o grupal para explotar determinado bien de forma exclusiva por un período determinado, también se convierte en una herramienta de injusticia social y económica porque permite la apropiación del conocimiento de las comunidades campesinas y nativas a quienes les tomó muchos años domesticar las plantas.

El conocimiento tradicional se ha intentado proteger a través del CDB, reconociendo que el beneficio de su explotación debe ser repartido equitativamente y quienes deseen una patente deben señalar cuál fue la fuente de origen o de quién provino el conocimiento tradicional. Sin embargo, se intentan desconocer estos derechos en los acuerdos comerciales (EEUU no es parte del CDB).

Para evitar más lesiones a los derechos de las comunidades indígenas es conveniente respetar los acuerdos previos, es decir, aquellos acuerdos como el CDB y el Convenio N° 169 que ya regulan los temas relacionados a los recursos naturales de estas comunidades. En consecuencia, no podría volver a ser regulado a través de un acuerdo comercial que intenta, incluso, cambiar las reglas para obtener mayores concesiones (caso TLC EEUU-Perú).

6.3 Relación del Pilar de Diálogo Político y el Comercial

(i) Business as usual

Las negociaciones actuales entre UE-CAN están siendo orientadas a propiciar una mayor fluidez comercial y se están negociando temas materia de controversia y paralización en el ámbito multilateral (Ronda de Doha). Además, se pide la eliminación de la franja de precios, desgravaciones más rápidas, etc., lo que devela que la UE quiere acuerdos comerciales OMC-Plus al igual que los EEUU.

Recientemente, Bolivia manifestó su oposición a la modificación de la legislación comunitaria en propiedad intelectual para instaurar el TLC con los EEUU, lo que facilitaría el camino a la UE que tiene las mismas expectativas que los EEUU en temas de propiedad intelectual. Ante la posición boliviana, el canciller peruano García Belaúnde manifestó lo siguiente:

“El Acuerdo de Asociación tiene tres pilares, el de libre comercio, diálogo político y cooperación, y dijo que no necesariamente todos los países de la CAN (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) tienen que estar dentro de esos tres aspectos”¹¹⁴.

Esta declaración manifiesta que al Perú no le es de mucho interés utilizar las estrategias que podrían ser manejadas bajo el acuerdo de diálogo político y cooperación para obtener

¹¹³ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=885

¹¹⁴ <http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=+a6zpldUgLO=>

mayores concesiones y más bien apuesta por un acuerdo netamente comercial. Así mismo manifiesta la gran desintegración de la CAN pues cada país está persiguiendo intereses propios y no comunitarios. Vale decir que la UE lejos de propiciar la integración andina, que es parte de su discurso social, está generando el efecto contrario. Esto se ha evidenciado durante el último mes con el pedido oficial de Colombia, Perú y, posteriormente Ecuador de negociar individualmente con la UE y ya no como bloque andino.

(ii) Cohesión social

Este escenario propone que las relaciones comerciales estén ligadas a la protección de los derechos humanos, democracia e integración por lo que se espera que este escenario sea más sostenible en términos económicos, sociales y ambientales. Estos temas han sido planteados por la propia UE a través de los acuerdos de diálogo político y cooperación.

Como se ha dicho anteriormente, la UE tiene especial interés en la integración andina como medio para conseguir la cohesión social y así reducir las desigualdades sociales y económicas que hay en la CAN. En este sentido son Bolivia y Ecuador quienes apuntan hacia este objetivo debido a que ellos presentan mayores sensibilidades comerciales. Además, es importante para Bolivia el principio del TED el cual le daría la posibilidad de ser excluido de temas que son sensibles para este país. Sin embargo, esta posición no es compartida ni por la UE ni por Colombia y Perú, pues nuevamente el TLC con los EEUU puso el piso de negociaciones lo cual limita en cierto modo la capacidad de negociación.

Conseguir un acuerdo comercial con contenido social va depender de las estrategias que utilicen los países de la CAN en enfocar a la UE que, si está a favor de la integración andina y por tanto de la cohesión social, debería respetar la institucionalidad de la CAN, para lo cual no debería exigir lo que en su momento se concedió a los EEUU. Al no haberse demostrado esto, la resistencia de Bolivia por no aceptar los términos de un tratado comercial convencional han ocasionado el fracaso de la negociación como región.

7 Conclusiones y Recomendaciones

Perú ha sido ejemplo que una política comercial desarticulada de las opiniones de la sociedad civil corre mayores riesgos de terminar con conflictos sociales serios. Incluso, cuando la exclusión está localizada en sectores geográficos particulares, es decir, cuando se tienen desigualdades regionales, el riesgo es más alto. Así, la experiencia del TLC con EEUU ha demostrado que el imponer una serie de normas que excluyen a las poblaciones vulnerables y no cuentan con el apoyo de la sociedad civil puede costarle caro al gobierno en términos de conflicto social y, posteriormente, gobernabilidad. Si bien Ecuador y Bolivia están emprendiendo procesos de reforma constitucional con el objetivo de revertir las desigualdades regionales, es importante recordar dos cosas. Primeramente, como muestra Bolivia, las poblaciones más afortunadas no van a perder sus privilegios sin pelear, lo cual es más efectivo si se concentran en áreas determinadas. En segundo lugar, sea cual sea el modelo de desarrollo, se necesita estabilidad para ver los frutos en el largo plazo. Así, los primeros años son los más difíciles, no solo Correa y Morales deben terminar su periodo, sino además, el gobernante que le sigue debería continuar la gestión. De lo contrario, no se hizo nada.

En ese sentido, debido a la gran importancia de la pobreza en zonas rurales y en poblaciones indígenas de la región andina, en el escenario de *cohesión social* consideramos un AdA que no solo beneficie a los productores con ventajas comparativas, sino que también beneficie a las poblaciones más vulnerables.¹¹⁵ Eso es lo que la UE prometió al decir que los AdA, y por ende su pilar comercial, más que un TLC se basan en el principio de solidaridad. Así, en esta sección resumiremos las principales conclusiones y recomendaciones a las cuales hemos llegado para que el denominado escenario *cohesión social* sea una realidad más que un sueño.

Primeramente, es necesario identificar qué tipos de cultivos debieran promocionarse en el AdA debido a sus atributos de sostenibilidad que combinan los efectos económicos inclusivos, con los efectos socio-ambientales.

- En general, el mercado orgánico es uno de los más atractivos para la CAN no solo por tener las condiciones ecológicas adecuadas que permiten su producción sino porque son los pequeños agricultores quienes más practican el manejo orgánico en todo el territorio peruano. Es más, en el Perú se ha visto que los departamentos más pobres y los que tienen mayores poblaciones indígenas, son simultáneamente los que tienen un mayor número de certificaciones orgánicas. Los productos ecológicos no solo son atractivos para la población vulnerable sino que además contribuye con la seguridad alimentaria al tener un mayor número de nutrientes. Más aún, el sistema de gestión orgánico está estrechamente vinculado con el mantenimiento de la agrobiodiversidad, especialmente en países megadiversos como los de la CAN. Este mercado se extiende

¹¹⁵ Es necesario hacer énfasis en que este escenario no es excluyente de los beneficios económicos de los cuales gozarían los grupos ya privilegiados bajo un enfoque de *business as usual*, sino que le añade.

a los productos nativos de la región como los tubérculos, cereales y granos andinos, así como los frutos y plantas de la selva, los cuales son usualmente producidos por las poblaciones más pobres. Debido a las externalidades positivas que tienen estos productos, los consumidores finales premian su producción con un sobreprecio, compensando los mayores costos y menor productividad en los cuales reconocen que se debe incurrir para un adecuado manejo.

Sin embargo, para poder exportar productos orgánicos es necesario que se certifique el proceso de producción, lo cual es muchas veces costoso para el pequeño agricultor. Además, en una localidad que no esté conectada con el mercado al tener insuficiente infraestructura, difícilmente se pueden mejorar los ingresos de los agricultores con este tipo de agricultura.

Así, sería necesario que la política de gobierno otorgue algún tipo de incentivos económicos para ampliar la frontera orgánica dentro de una política de desarrollo rural. Mediante el diálogo político, la UE puede transferir sus conocimientos asociados al subsidio de los productos orgánicos dentro de un programa de desarrollo rural integrado que tome en cuenta la interacción de las actividades agrícolas como las no agrícolas. Incluso más, la implementación de un programa de esa naturaleza puede contar con recursos de la cooperación internacional, especialmente cuando se dirija a los pequeños agricultores. Además, los compromisos también deben incluir el compromiso de promover aún más el consumo de estos productos en la UE, lo cual forma parte de la campaña de información propuesta dentro del Plan de Acción Europeo para la Agricultura y Alimentos Orgánicos.

- Por otro lado, hay que tener cuidado con los riesgos que la liberalización de transgénicos puede ocasionar a la megadiversidad de los países de la CAN, así como las externalidades negativas que puede ocasionar mediante la contaminación a parcelas certificadas como orgánicas y justas.

Así, mediante el diálogo político es viable conocer más la experiencia de la UE con respecto a este tema, lo que permitirá a los países de la CAN regular adecuadamente la evaluación de riesgos caso por caso, la necesidad de contar con la trazabilidad y etiquetado, y la asignación de responsabilidad y compensaciones cuando se producen contaminaciones.

- El caso de los agrocombustibles también es complejo. En principio, la UE los demanda debido a que su consumo emite menos CO₂ que los derivados del petróleo. Sin embargo, dada la megadiversidad de los países de la CAN, el rol que deben jugar con respecto al cambio climático debiera estar más relacionado con la conservación de la biodiversidad antes que con la producción de agrocombustibles. Después de todo, los biocombustibles pueden ser cultivados en diversas partes del mundo y no amerita poner en riesgo dicha diversidad única en el mundo.

En ese sentido, parte del pilar comercial debería incluir como un bien adicional a ser transado, el pago por servicios ambientales, entendido no solo como la función de los bosques sino también la conservación de la biodiversidad. Otorgándole un valor económico a esto último, se reduciría el incentivo económico de deforestar para colocar agrocombustibles.

Por otro lado, más allá de la buena voluntad de los consumidores en países desarrollados que compran productos certificados como comercio justo, lo cual es un mercado limitado, lo que hemos buscado en este estudio es ver el modo en el cual las negociaciones de

comercio internacional incorporen esta dimensión de justicia, equidad y cuidado del medio ambiente. Éstas serían las principales recomendaciones de la política comercial:

- No nos olvidemos que detrás de los productos que se identifican como ganadores o perdedores existen personas. Así, un AdA que tome en cuenta no solo las asimetrías económicas entre las regiones, sino también el potencial de la CAN para desarrollar actividades sostenibles y megadiversas como la agricultura ecológica y el pago por servicios ambientales, debe tener un cambio sustancial en el enfoque de las negociaciones. En otras palabras, y justamente teniendo como base a la mesa de desarrollo sostenible que es la que menos ha avanzado, se deben diferenciar e incentivar aquellos productos que, simultáneamente, otorgan beneficios ambientales y sociales y no solo aquéllos en donde se tengan ventajas comparativas. En el acuerdo general debería estar establecido que, si ocurren discrepancias entre esta mesa y lo acordado en otras, tiene mayor valor la de desarrollo sostenible, con lo cual se comprueba que los acuerdos comerciales de la UE, más que un TLC, son un instrumento que impulsa el desarrollo sostenible.
- Se debería tener un mecanismo novedoso para diferenciar al mercado orgánico y que éste entre libremente a la UE, dado que dichas certificaciones garantizan que la producción agrícola es sostenible, fuera cual fuera el producto. De contarse con una partida arancelaria específica para diferenciar los productos orgánicos de los convencionales, se podría negociar esto. Algo similar debiera ocurrir con el pago por servicios ambientales relacionado con la conservación de la biodiversidad. En cambio, debido a las externalidades negativas de los transgénicos, éstos podrían ser castigados con un arancel.
- Además, por una cuestión de principios, se debería permitir a los países miembros mantener protegidos aquellos productos agropecuarios que son oriundos de la región. Esto respetaría las asimetrías, especialmente con respecto a cultivos tales como la papa y sus derivados, la cual siendo una gran contribución de los países andinos a la alimentación mundial, no es posible que se ponga en riesgo su producción, biodiversidad o la elaboración de productos industriales asociados a ella debido a que la UE ha generado mejores tecnologías que aumentan enormemente su rendimiento y apoya con subsidios a sus agricultores. De no permitirse una posición defensiva en los productos oriundos se estaría cometiendo una terrible injusticia y abuso contra una región menos desarrollada.
- Similarmente, hay que tomar en cuenta que productos como la leche y sus derivados son muy importantes para la seguridad alimentaria y la ganadería es una de las pocas actividades económicas que se pueden realizar en la zona altoandina donde aún existe bastante pobreza. Así, en estos casos también se debería tener una posición defensiva.
- Esta mesa debería de alguna manera ser la bisagra que une al pilar comercial con el de diálogo político y cooperación. Así, se debería atar lo establecido en términos de productos beneficiados con compromisos claros de diálogo político y cooperación internacional que viabilicen estas propuestas.

Ahí entra también la conexión que debe existir entre la política comercial y una política interna de desarrollo rural que viabilice dichas propuestas. Sin una adecuada política de gobierno que integre ambas, no va a ser posible que los sectores más vulnerables de la agricultura andina puedan aprovechar la coyuntura del comercio internacional y contribuyan con el incremento del PIB.

- Así, aquí se debería permitir que los gobiernos de la CAN tengan una política pública diferenciada cuando beneficia directamente al medio ambiente o las poblaciones más pobres, tal como las compras gubernamentales para los programas alimenticios o los subsidios a la producción orgánica.
- Además, se debería priorizar un programa de desarrollo rural el cual nivele la cancha a las poblaciones vulnerables de modo que puedan competir en igualdad de condiciones con las grandes empresas. Éste se puede beneficiar del diálogo político así como la cooperación internacional. En ese sentido, el programa debe ver a personas y no a cultivos, tomando en cuenta que los hogares rurales no solo se dedican a actividades agrícolas sino también no agrícolas. Se debería invertir en activos públicos, como infraestructura vial, de comunicaciones, de electrificación, de agua y saneamiento, etc. En lo productivo, tomar en cuenta la infraestructura de riego, la asistencia técnica, el crédito, la asociatividad, entre otros factores. Las necesidades son muchas, por lo que los recursos asignados a esto también debieran serlo.

Así, en lugar de que el pilar comercial sea en esencia lo mismo que los TLC, al cual por cuestión de forma se le añade desarticuladamente otros pilares que no tienen mayor impacto; los principios establecidos en el pilar de diálogo político y cooperación se deberían hacer efectivos a través de la mesa de desarrollo sostenible del pilar comercial. Así, el escenario de *cohesión social* no niega los efectos obtenidos a través del escenario de *business as usual* (negociados en las otras mesas), sino que incorpora de manera prioritaria los efectos sobre las poblaciones más vulnerables y sobre el medio ambiente. Con esta propuesta, sería más evidente la diferencia existente entre un AdA y un TLC.

8 Bibliografía

Documentos

- ALFARO, Santiago (2005) “Indígenas en la globalización: multiculturalismo o barbarie” en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. APRODEH-CEDAL. Pp. 166-188.
- ARANA, María del Carmen “Las denominaciones de origen: una metodología para su reconocimiento”, en <http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2005/Maria%20del%20Carmen%20Arana.pdf> [Visitado el 11 de junio de 2008]
- AROCA, Javier y SOLARI, Natalia. (2005) “El impacto de las industrias extractivas en las comunidades locales del Perú” en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. APRODEH-CEDAL. Pp. 182-188.
- BRACK, Antonio (2005) “Tratado de Libre Comercio y Biodiversidad” en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. APRODEH-CEDAL. Pp. 160-161.
- CAN (2007a) Estado de situación de la aplicación del Arancel Externo Común, en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DTrabajo/SGdt384.doc> [Visitada el 22 de setiembre del 2008]
- CAN (2007b) El comercio exterior de los países andinos en el año 2006. Pp 6. en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi812.doc> [Visitado el 09 de junio de 2008]
- CAN (2004) Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino. Comercio, inversión y cooperación financiera en <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0022.pdf> [Visitada el 11 de setiembre del 2008]
- CARRASCO, Haydeé y Sergio TEJADA (2008) *Soberanía alimentaria. La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas – ITDG.
- CARRASCO, Juan Felipe (2008) “La coexistencia sigue siendo imposible”. España: GREENPEACE. En <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/la-coexistencia-sigue-siendo-i.pdf> [Visitado el 25 de agosto de 2008].
- CEPES-CONVEAGRO, Equipo Técnico (2008) *Seguimiento Legal N° 58°*.
- COMISIÓN EUROPEA (2007) *Comunidad Andina. Documento de estrategia regional 2007-2013*. E/2007/678.
- Convenio sobre Biodiversidad - CDB (2000) “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica” en

- <http://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> [Visitado el 25 de agosto de 2008]
- ESCOBAL, Javier (1997) *Evaluación del Sistema de Sobretasas a la importación de Productos Agrícolas: 1991-1997*. Grade.
 - ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE (2007) “*Liberalización comercial, tratados de libre comercio y pobreza*”, Lima: GRADE.
 - FAIRLIE, Alan y TORRES, Jorge (2001) *Apertura Comercial y Aranceles Efectivos en el Perú*. PUCP.
 - FAIRLIE, Alan (2007a) *Las Relaciones CAN-UE Perspectiva de un Acuerdo de Asociación*. Borrador.
 - FAIRLIE, Alan (2007b) *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*. Plades.
 - FLO International (2008) “An inspiration for change. Annual Report 2007” en http://www.fairtrade.net/uploads/media/FLO_AR2007_low_res_01.pdf [Visitado el 15 de julio de 2008].
 - FLO International (2007a) “Shaping Global Partnerships. Annual Report 2006/2007” en http://www.fairtrade.net/uploads/media/Final_FLO_AR_2007_07.pdf [Visitado el 02 de agosto de 2008].
 - FLO International (2007b) “Generic Fair Trade Standards for Small Farmers’ Organizations”, 17/12/2007 en http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/Generic_Fairtrade_Standard_SF_Dec_2007_EN.pdf [Visitado el 02 de agosto de 2008].
 - GREENPEACE “GM Contamination Register. Report 2007” en <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/gm-contamination-register-2007.pdf> [Visitado el 26 de julio de 2008].
 - HEALY, Stephen, PEARCE, Richard y STOCKBRIDGE, Michael (1998) *El Acuerdo sobre Agricultura. Repercusiones sobre los países en desarrollo*, Roma: FAO.
 - LAIRD, Sam (1999) “Regional Trade Agreements: ¿Dangerous Liaisons?” en *The World Economy*, Vol. 22, No. 9, diciembre. Pp 1179-1200.
 - RAAA (2007) “Diagnóstico sobre la situación de los organismos genéticamente modificados” en www.raaa.org/tem_transgenicos.html [Visitado el 26 de julio de 2008].
 - RIVEIRO, Silvia “Maíz transgénico termina con el maíz orgánico” en http://www.cifmsl.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=404 [Visitado el 27 de agosto de 2008].
 - ROFFE, Pedro y SANTA CRUZ, Maximiliano (2006). *Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*. Santiago: CEPAL.
 - RUIZ, Manuel (2006) *Protección jurídica de los conocimientos tradicionales: Algunos alcances normativos y políticos en América Latina*. Lima: SPDA.
 - RUIZ MULLER, Manuel (2005) “Protección jurídica de los cultivos nativos en el Perú: alcances y posibilidades” en Ruiz, Manuel y Ferro, Pamela (eds) *Apuntes sobre agrobiodiversidad: Conservación, biotecnología y conocimientos tradicionales*. Lima: SPDA. Pp. 79-96.

- STIGLITZ, Joseph (2002). *El malestar de la globalización*. Taurus.
- WILLER, Helga y Minou YUSSEFI (2007) *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2007*. IFOAM, FiBL en <http://orgprints.org/10506/03/willer-yussefi-2007-world-of-organic.pdf> [Visitado el 14 de agosto de 2008].
- YAÑEZ, Ivonne (2005) "Introducción" en Informe Anual 2004: Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Décima Edición. Lima: APRODEH-CEDAL.

Páginas web:

- **Agence France Presse**
<http://afp.google.com/article/ALeqM5iePWwIk5bCdSpwY8UKVU9da24Iaw> [Visitado el 06 de setiembre de 2008]
- **Andina – Agencia peruana de noticias**
<http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=+a6zpldUgLO=>
- **Banco Interamericano de Desarrollo**
<http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?artid=4718&language=Sp> [Visitada el 18 de agosto de 2008]
- **Bilaterals**
http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=12707 [Visitado el 25 de agosto de 2008]
http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=885 [Visitada el 28 de agosto del 2008]
- **Biodiversity Hotspots**
<http://www.biodiversityhotspots.org/Pages/default.aspx> [Visitada el 21 de agosto del 2008]
- **North American Commission for Environmental Cooperation (CEC)**
<http://www.cec.org/maize/>
- **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**
<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np12-10-06a.htm> [Visitada 20 de junio del 2008]
<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-10-07a.htm> [Visitada el 20 junio del 2008]
http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/CAN-UEronda3_2.htm [Visitada el 21 de junio del 2008]
- **Diario Perú 21**
<http://peru21.pe/noticia/79129/peru-chile-iniciaron-negociaciones-ampliar-acuerdo-economico> [Visitada el 10 de setiembre del 2008]
- **Ecologistas en acción**
http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article1347&artsuite=0#sommaire_4.
- **Enlace Nacional**
<http://enlacenacional.com/2008/08/15/cooperativa-naranjillo-en-tingo-maria-es-el-mejor-modelo-de-asociatividad-agroexportadora-de-latinoamerica/> [Visitado el 15 de agosto de 2008]

- **FAO**
<http://www.fao.org/organicag/faq.jsp?lang=es> [Visitado el 06 de setiembre de 2008]
<http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/produ/cdrom/contenido/libro12/reconoc.htm>
[Visitado el 07 de setiembre de 2008]
- **IFOAM**
http://www.ifoam.org/about_ifoam/status/index.html [Visitado el 06 de setiembre de 2008].
http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html [Visitado el 06 de setiembre de 2008]
- **Mindfully**
<http://www.mindfully.org/GE/GE4/Monsanto-Contra-SchmeiserApr02.htm> [Visitado el 26 de agosto de 2008]
- **Ophèlimos**
<http://blog.pucp.edu.pe/item/1645> [Visitado el 22 de agosto de 2008]
- **Organización de Consumidores CONSEUR**
<http://www.gmo-ogm.org/spain/news01.html>. [Visitado el 17 de agosto de 2008]
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**
<http://white.oit.org.pe/sindi/general/documentos/manualfitcm.html> [Visitada el 12 de agosto del 2008]
- **Percy Schmeiser**
<http://www.percyschmeiser.com/> [Visitada el 26/08/08]
- **Portal de la Unión Europea (UE)**
http://europa.eu/pol/rights/overview_es.htm [Visitada el 15 de setiembre del 2008]
- **Secretaría de agricultura, ganadería pesca y alimentos de la República de Argentina**
<http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/negociaciones/Propuesta%20UE%20etiquetado%20y%20trazabilidad%20de%20OGMs.pdf> [Visitado el 01 de setiembre de 2008]
- **Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT)**
www.sunat.gob.pe [Visitada el 02 de setiembre]

Cursos

- GUTIÉRREZ, Antonietta (2008) "Organismos transgénicos. Introducción a la ingeniería genética y características de un transgén", en *Curso Internacional Impactos de los OGMs en la salud y el ambiente: Implicancias en centros de origen y diversidad genética*. Realizado 7-9 de julio. Lima: UNALM, CIRGEBB, RAAA, RAP-AL.

9 Anexos

Anexo 9.9.I Restricciones de Acceso al Mercado Agrícola de la UE

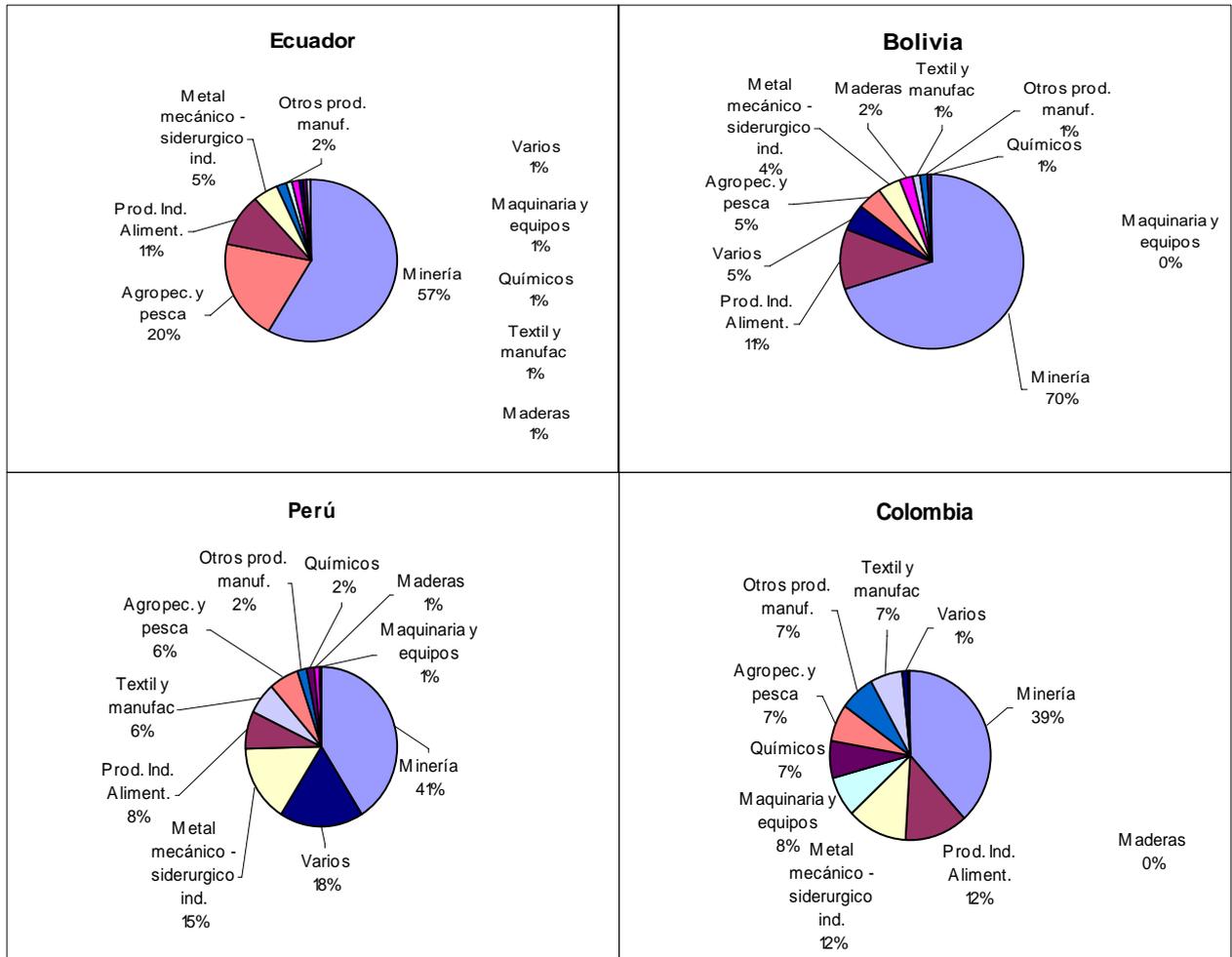
<p>Licencias de importación (contingentes o cuotas)</p>	<p>La UE mantiene 89 contingentes arancelarios, con miras a la protección del 38% de su producción agrícola. Se exigen licencias de importación para todos los productos agrícolas (sujetos a contingentes arancelarios) como los cereales y productos a base de cereales, arroz, azúcar, aceites y grasas, productos lácteos, carne de bovino, carne de ovino y caprino, frutas y hortalizas frescas y elaboradas. La concesión de las licencias de importación normalmente no suele entrañar dificultad y su solicitud corre a cargo del importador.</p>
<p>Normas Técnicas</p>	<p>Se aplican las siguientes controles: Control de Calidad a la importación (CONCAL), Inspección Sanitaria de Importación (SANIM), Inspección Fitosanitaria (FITIN), Inspección Veterinaria de Importación (VETER), Convención Internacional que regula el comercio de Especies de Flora y Fauna en vías de Extinción (CITES). La nueva reglamentación tiene grandes repercusiones en las posibilidades de venta de los productos de los países en desarrollo. Dentro de éstas reglas se encuentran: 1) la marca de la Comunidad Europea (Conformidad Europea); 2) la responsabilidad del producto; 3) ISO 9000; 4) reglamentación relativa al medio ambiente y 5) etiquetado de comercio justo.</p>
<p>Control de calidad</p>	<p>El HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) se aplica para la industria de alimentos. Es obligatorio para toda la industria alimentaria en la UE.</p> <p>La directiva sobre higiene en los productos alimenticios (93/43/EC) requiere que la manipulación, preparado, procesado, envasado, etc. de alimentos debe realizarse higiénicamente, con maquinaria y locales higiénicos.</p> <p>El EUREP (Euro Retailer Producer Group) es el Grupo Europeo de Minoristas que desarrolló el GAP (Good Agricultural Practice) con la finalidad de aumentar la confianza del consumidor en la sanidad de los alimentos, desarrollando buenas prácticas agrícolas para frutas y vegetales frescos. A partir del 1° de enero de 2005 no puede ser comercializado en la UE ningún producto, europeo o de terceros países, que no cumpla con las regulaciones comunitarias sobre Seguridad Alimentaria de la GAP.</p>
<p>Medidas Sanitarias y Fitosanitarias</p>	<p>Reglamento (CE) N° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. El Reglamento se aplica: a los alimentos e ingredientes alimentarios que tienen una estructura molecular primaria; están formados por microorganismos, hongos o algas o vegetales; o cuyo valor nutritivo ha sido modificado de manera significativa</p> <p>El Reglamento N° 178/2002 de la Comunidad Europea; establece cinco principios generales para el régimen de inocuidad de los alimentos: 1) un nivel elevado de inocuidad alimentaria en todas las etapas de la cadena alimentaria, 2) análisis del riesgo, 3) responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias por la seguridad de sus productos, 4) la rastreabilidad de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria, y 5) el derecho de los ciudadanos a recibir una información clara y exacta de las autoridades públicas.</p> <p>El Reglamento N° 1774/2002 dispone que la importación y el tránsito de subproductos animales y productos transformados (no destinados al consumo humano) estén prohibidos a menos que se ajusten a lo establecido en la legislación comunitaria.</p>

	<p>El Reglamento (CE) N° 882/2004 regula los controles oficiales efectuados para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos, así como la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.</p>
	<p>El Reglamento (CE) N° 853/2004 establece normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.</p>
	<p>El Reglamento (CE) N° 854/2004 define un marco comunitario para los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano y para fijar las normas específicas para la carne fresca, los moluscos bivalvos, la leche y los productos lácteos.</p>
	<p>La Directiva N° 97/78/CE establece los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos procedentes de países terceros. Los operadores que importen productos de origen animal garantizarán que los productos se presentan para su control en el momento de la importación.</p>
	<p>La Directiva N° 2005/37/CE establece contenidos máximos de determinados residuos de plaguicidas sobre los cereales y otros productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas.</p>
<p>Responsabilidad Social</p>	<p>Etiqueta de responsabilidad social: La SA (Social Accountability 8000) es una norma internacional cuya estandarización se basa en las recomendaciones de la OIT y los acuerdos de las Naciones Unidas en derechos humanos y derechos de los niños. Se aplica a todo sector productivo ya que trata sobre las oportunidades y condiciones de trabajo.</p> <p>Etiqueta del comercio justo: Existe la etiqueta Fair trade para productos que provienen del comercio justo, son productos que cumplen con estándares mínimos de condiciones de trabajo y remuneración.</p>

Fuente: FAIRLIE, Alan (2007b) *Op Cit.*

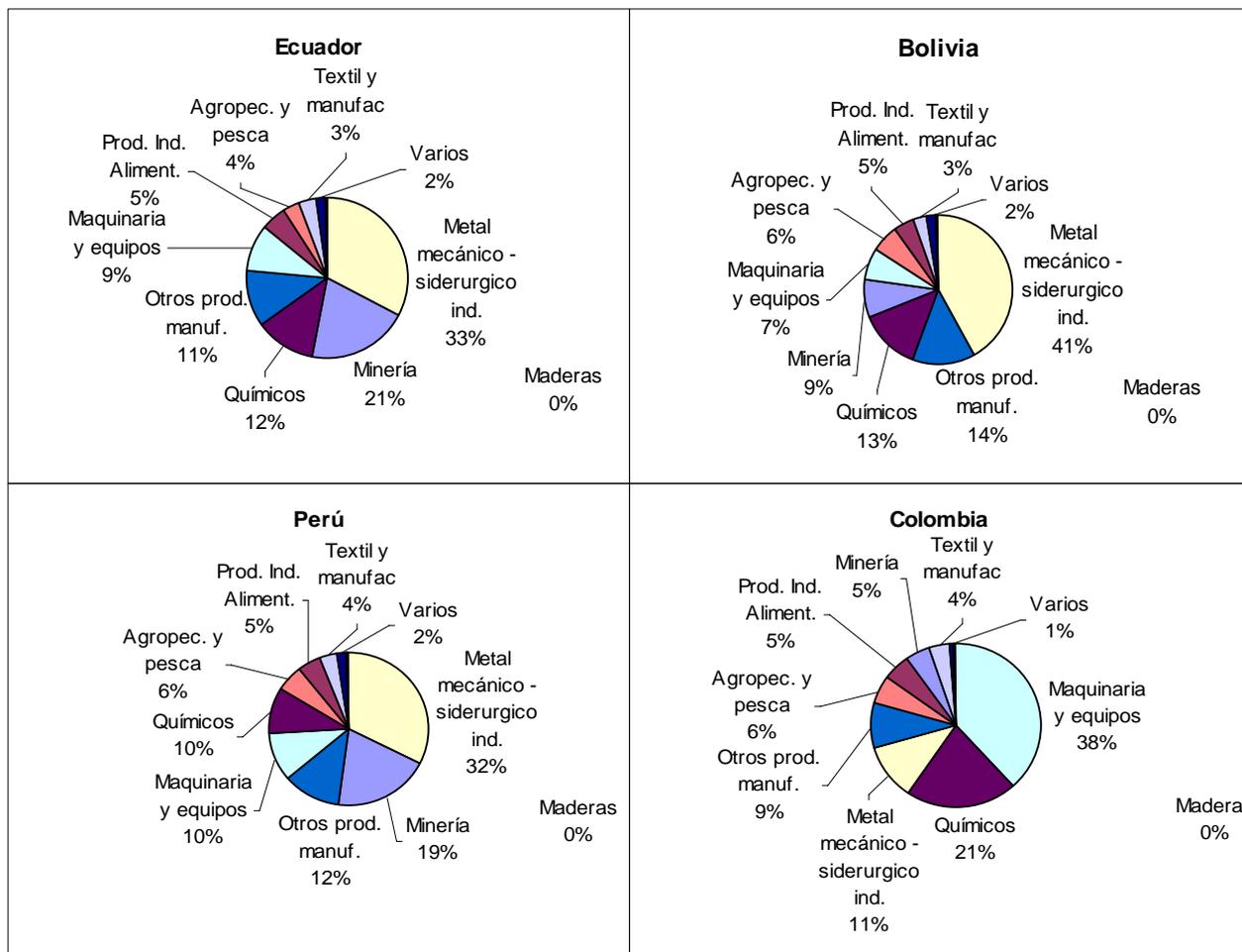
Elaboración: CEPES.

Anexo 9.2 Distribución de las exportaciones mundiales de los países miembros de la CAN por sector económico-2007



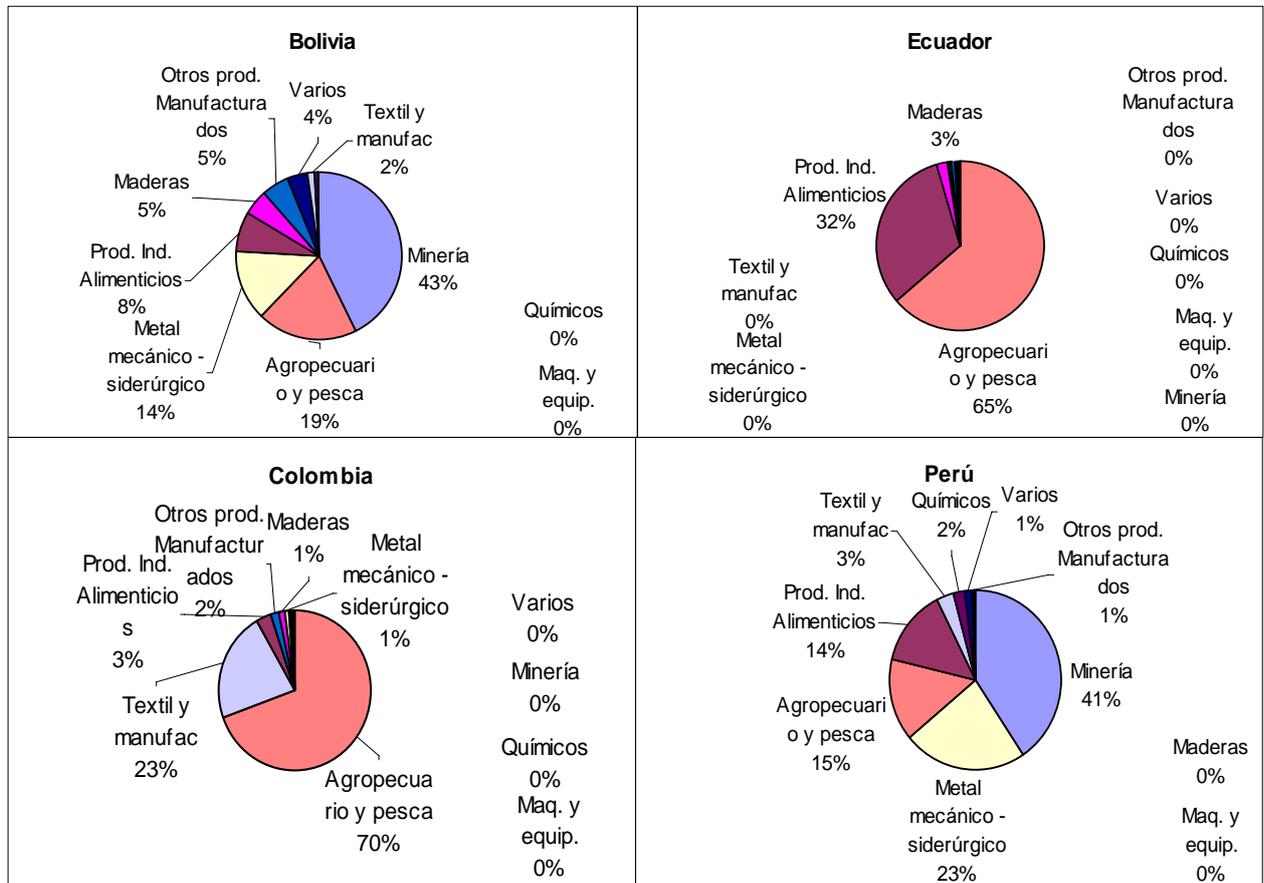
Fuente: Adex Data Trade, DANE, Banco Central del Ecuador y INE-Bolivia.
Elaboración: CEPES.

Anexo 9.3 Distribución de las importaciones mundiales de los países miembros de la CAN por sector económico-2007



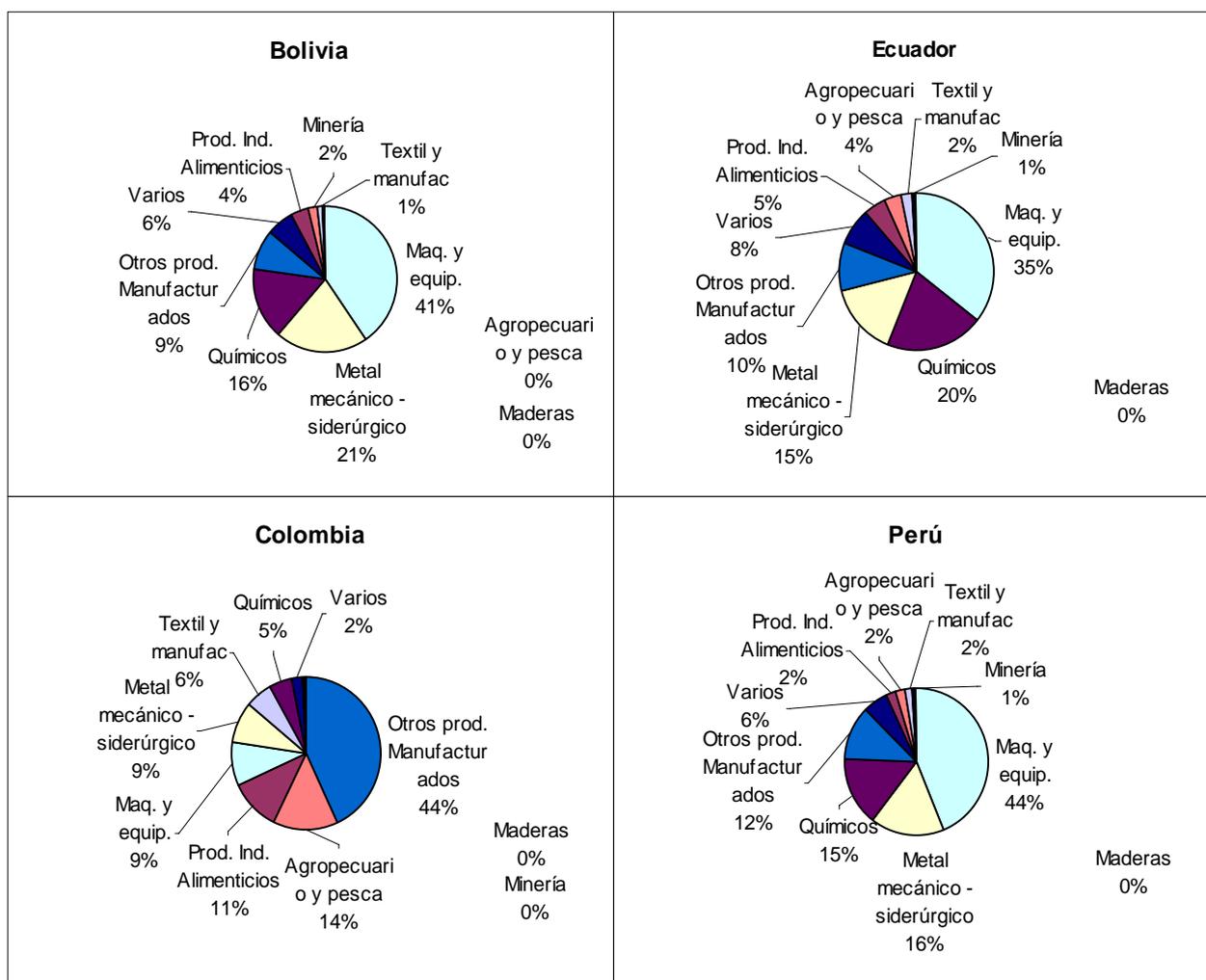
Fuente: Adex Data Trade, DANE, Banco Central del Ecuador y INE-Bolivia.
Elaboración: CEPES.

Anexo 9.4 Distribución de las exportaciones CAN-UE por sector económico-2007



Nota: La información utilizada para Colombia y Bolivia se obtuvo a través del Export Helpdesk debido a la dificultad de encontrar y recolectar estas cifras en su lugares de origen.
Fuente: Adex Data Trade, DANE, Banco Central del Ecuador y INE-Bolivia.
Elaboración: CEPES.

Anexo 9.5 Distribución de las importaciones CAN-UE por sector económico-2007



Nota: La información utilizada para Colombia y Bolivia se obtuvo a través del Export Helpdesk debido a la dificultad de encontrar y recolectar estas cifras en su lugares de origen.
 Fuente: Adex Data Trade, INE-Bolivia y Export Helpdesk.
 Elaboración: CEPES.

Parte 2: Relaciones comerciales UE-CAN

Iris Camacho

Índice

1	POLÍTICA COMERCIAL MULTILATERAL (GATT-OMC)	92
1.1	TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO (TED)	94
1.1.1	ESTABLECIMIENTO DEL TED Y CLÁUSULA DE HABILITACIÓN	95
1.1.2	UTILIZACIÓN DEL TED	96
1.2	ACUERDO SOBRE AGRICULTURA (ASA)	98
1.3	RONDA DE DOHA: LA AGENDA INCONCLUSA	101
2	POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE	104
2.1	SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS	104
2.1.1	SGP DROGAS	105
2.1.2	SGP PLUS.....	107
2.2	POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC)	108
3	ACUERDO DE ASOCIACIÓN CAN-UE	113
3.1	ANTECEDENTES	113
3.2	RONDAS DE NEGOCIACIÓN	114
4	BIBLIOGRAFÍA	122

I Política Comercial Multilateral (GATT-OMC)

En la década del cuarenta se hizo el intento de crear la Organización Internacional del Comercio (OIC). Sin embargo, ésta no llegó a concretarse debido a que EEUU no ratificó la carta de constitución. Así, en 1947 se crea el Acuerdo General Sobre Comercio y Aranceles (GATT) que establece la base de las normas comerciales. A partir de ese momento, han existido una serie de rondas en las cuales se siguen negociando las normas de la política comercial de manera multilateral. En este estudio, nos interesa más la ronda de Tokio, de Uruguay y de Doha.

La Ronda de Tokio (1973-1979) contó con la participación de 102 países y tuvo como fin principal continuar con el proceso de reducción arancelaria. No obstante, no se pudo cumplir con los principales objetivos planteados que eran resolver los problemas en el comercio agropecuario y resolver el tema de las salvaguardias. A pesar de ello se lograron acuerdos en diversos temas (a los cuales se adhirieron algunos países) pero, al no contarse con la aprobación de todos los miembros del GATT, no se les pudo denominar acuerdo sino informalmente códigos. Los temas de los códigos fueron: subvenciones y medidas compensatorias, obstáculos técnicos al comercio, compras del sector público, valoración de aduana, medidas antidumping, acuerdo de la carne de bovino, acuerdo internacional de los productos lácteos y procedimientos para el trámite de licencias de importación.¹ Estos códigos representaron avances que serían modificados y considerados en la siguiente ronda (Uruguay) para luego convertirse en acuerdos de aceptación multilateral.

Así, la Ronda de Uruguay representó la verdadera reforma en la normativa comercial internacional. La OMC lo describe de la siguiente manera:

“Las negociaciones iban a hacer extensivo el sistema de comercio a varias esferas nuevas, principalmente el comercio de servicios y la propiedad intelectual, e iban a reformar el comercio en los sectores sensibles de los productos agropecuarios y los textiles. Todos los artículos del GATT original se someterían a revisión. Era el mandato de mayor envergadura jamás acordado en materia de negociaciones comerciales y los Ministros se dieron cuatro años para llevarlo a cabo”².

La Ronda del Uruguay duró 7 años y en su transcurso surgieron diferencias en temas ya conocidos como difíciles de lograr acuerdo: temas agrícolas, servicios, acceso al mercado, las normas antidumping y el hecho de crear una nueva institución que sustituya al GATT. Adicional a ello las diferencias que surgieron entre los EEUU y la UE sobre temas agrícolas. Finalmente la Ronda concluyó y con la creación de la OMC se dictó una nueva normativa (que tiene como base el GATT de 1947) que en la actualidad rige el comercio internacional.

¹ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm.

² http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm.

A continuación veremos dos temas de especial interés que se han visto en dichas rondas: el trato especial y diferenciado (TED) y el Acuerdo sobre Agricultura (AsA). Luego de eso discutiremos los principales temas negociados y aún no concluidos en la ronda de Doha.

1.1 Trato especial y diferenciado (TED)

El reconocimiento de las asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo se dio desde la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) en los cuarenta. Posteriormente, al crearse el GATT en 1947, nuevamente el tema de las asimetrías en el comercio internacional surgió como una inquietud en los países miembros del GATT. Sin embargo, recién en 1955 (posterior al GATT) se hicieron las primeras adiciones a la normativa del GATT que otorgan condiciones más favorables a los países en desarrollo³. Así, el artículo XVIII dice lo siguiente en la sección B:

“Por consiguiente, están [las partes que conformaban en ese entonces el GATT] de acuerdo en que deben preverse, a favor de estas partes contratantes [países en desarrollo] facilidades suplementarias que les permitan: a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una flexibilidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de producción, y b) establecer restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico”⁴. Mediante este artículo se admite mecanismos de protección del mercado interno de los países en desarrollo que se podría ver perjudicado por las importaciones.

Posteriormente, en 1964 hubo otra adición a la normativa del GATT que implicó la incorporación del anexo IV referido a Comercio y Desarrollo. Al respecto la CEPAL afirma lo siguiente: “La incorporación del Anexo IV en 1964 a la normativa del GATT (1947) fue un paso definitivo en la creación de un marco legal que permitiera expresar las preocupaciones e inquietudes de los países en vías de desarrollo frente a los desafíos que planteaba la apertura comercial. En este anexo se destacaba la necesidad de que las partes contratantes del GATT otorgaran un acceso más favorable y aceptable para los productos de exportación de los países en vías de desarrollo y especificaba la necesidad de otorgarles, asimismo, la no reciprocidad en los cumplimientos de la normativa multilateral. No se podía esperar que los países en vías de desarrollo intentaran cumplir una normativa que pudiera contradecir o poner en peligro sus necesidades de desarrollo”⁵.

La incorporación del anexo IV reconoce la necesidad de otorgar un tratamiento diferenciado en los siguientes aspectos:

- Se planteó la necesidad de que los países que dependieran de bienes primarios pudieran gozar de condiciones de acceso más favorables a los mercados mundiales, y se afirmó que deberían tomarse medidas específicas para estabilizar los precios de sus principales productos de exportación. Además, se reiteró la necesidad de procurar recursos crecientes a los países en desarrollo mediante el crecimiento de la demanda mundial y la expansión del comercio⁶.

³ CEPAL (2001) La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico. Santiago: CEPAL, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/9467/1507.pdf>.

⁴ GATT (1947) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Artículo XVIII, Sección B. GATT.

⁵ CEPAL (2001) *Op. cit.*

⁶ GATT (1947) *Op.cit.* artículo XXXVI, numeral 4°

- De manera más específica se afirmaba, en primer lugar, que los países desarrollados no esperaban reciprocidad en los acuerdos comerciales para reducir o suprimir los derechos de aduanas y los otros obstáculos al comercio. En segundo lugar, se trataba de estrechar el vínculo entre comercio y financiamiento para generar flujos de ingreso que aliviaran sus cargas y compromisos. En tercer lugar, se ofrecía la posibilidad de la falta de reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones multilaterales por parte de los países en desarrollo.⁷
- En la medida de lo posible los países desarrollados deben cumplir sus obligaciones para reducir y suprimir los obstáculos al comercio y abstenerse de establecer barreras y obstáculos no arancelarios a la importación respecto de productos de exportación que ofrecen un interés particular. También otorga una alta prioridad a la eliminación de obstáculos que entrañen una diferenciación irrazonable entre los productos de los países más y menos desarrollados⁸. A pesar que se establece la obligación de reducir y suprimir los obstáculos al comercio y barreras no arancelarias, este apartado del GATT está sujeto a la premisa *en la medida de lo posible*, es decir, que pueden existir razones imperiosas y urgentes que imposibiliten realizar estas obligaciones por parte de los países desarrollados, lo cual los libera de responsabilidad.

Las mencionadas incorporaciones al GATT (1947) reconocieron la necesidad de otorgar un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo ya que la apertura del mercado internacional implicaba una competencia comercial desigual en donde resultarían perjudicados los países en desarrollo. Si bien se reconoce las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo y la necesidad de otorgar condiciones favorables con el fin de elevar la calidad de vida de todas las partes contratantes del GATT, no se utiliza de manera explícita el término “trato especial y diferenciado” sino recién en la Ronda Tokio (1973-1979).

1.1.1 Establecimiento del TED y Cláusula de Habilitación

El tema más importante en Tokio fue la aprobación multilateral de la Decisión de 1979, esto es, la Cláusula de Habilitación que regula el Trato Diferenciado y Más Favorable, en la cual se menciona por primera vez y de manera explícita la frase “trato especial y diferenciado”.

Haciendo un análisis de los aspectos más relevantes de la cláusula de habilitación, se resaltan los siguientes:

- Se obtiene el marco legal para extender de manera permanente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)
- Principio de graduación: conforme los países en desarrollo van aumentando sus capacidades, éstos deberán participar de manera más plena en el marco multilateral del comercio con todas las obligaciones que ello conlleva.
- Concesión unilateral: el país que otorga preferencias puede retirarlas cuando así lo determine, es decir, el trato diferenciado y más favorable no es obligatorio para los países desarrollados y su concesión tampoco es permanente. Con lo cual los países desarrollados tienen plena libertad de retirar los beneficios cuando crean conveniente.
- Con respecto a los Acuerdos Comerciales Regionales, según la OMC existen tres formas de apartarse del principio NMF cuando un país desea integrar un acuerdo comercial regional: el primero de ellos es a través del artículo XXIV del GATT (se forma uniones aduaneras y zonas de libre comercio); el segundo, la establecida en la

⁷ GATT (1947) *Op.cit.*, artículo XXXVI, numeral 8°.

⁸ GATT (1947) *Op.cit.*, artículo XXXVII, numeral 1°, literal a).

cláusula de habilitación (permite preferencias entre países en desarrollo); y el tercero, a través del artículo IV del GATS (acuerdo sobre servicios entre países desarrollado y en desarrollo).

Para efectos de la presente investigación es de interés analizar el párrafo 2º, literal c) de la Cláusula de Habilitación que afirma lo siguiente:

2. “Las disposiciones del párrafo 1º se aplicarán:

c) **a los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo** con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las PARTES CONTRATANTES, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en el marco de su comercio mutuo”¹⁰.

Cuando la OMC hace referencia a los acuerdos comerciales regionales suscritos en virtud de la Cláusula de Habilitación dice lo siguiente:

“La Cláusula de Habilitación para los países en desarrollo Texto de la Decisión del GATT de 1979 que permite la creación de acuerdos preferenciales entre los países en desarrollo con respecto al comercio de mercancías”¹¹.

En consecuencia para los acuerdos comerciales regionales que se celebren entre países en desarrollo será posible utilizar lo dispuesto por la cláusula de habilitación (la CAN utiliza esta cláusula) y no podrá ser extensivo a los acuerdos regionales entre países desarrollados y en desarrollo (caso TLC EEUU-Perú) porque la norma no lo establece. Por lo tanto tampoco podrá utilizarse en las negociaciones entre la CAN y la UE. Para este tipo de acuerdos el instrumento jurídico aplicable es el artículo XXIV del GATT y/o el artículo IV del GATS. Asimismo, los países en desarrollo que tengan territorios en desarrollo y celebren acuerdos comerciales regionales podrán conceder un trato especial y diferenciado a estas zonas en desarrollo, sin embargo no se podrá utilizar este criterio cuando el acuerdo comercial sea entre país desarrollado y en desarrollo.

1.1.2 Utilización del TED

“El trato especial y diferenciado se originó en un concepto de comercio y de desarrollo en que se ponía en tela de juicio la conveniencia de que los países en desarrollo liberalizaran las medidas en frontera siguiendo el mismo ritmo que los países industrializados”¹².

De esta manera, el enfoque que se dio durante el GATT fue encontrar una estrategia para mejorar la capacidad de los países en desarrollo para enfrentar los nuevos retos comerciales, convirtiendo al TED en un principio general que debía proteger los intereses de los países en desarrollo y menos adelantados. Sin embargo, esta postura cambió durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay en donde el TED perdió interés tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo (que eran los más interesados) y se convirtió en un principio flexible y laxo. Como consecuencia de ello, el TED fue tratado como un conjunto de mayores flexibilidades para los países en desarrollo en cuanto a

⁹ El párrafo 1 de la Decisión de 1979 dice lo siguiente: No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General (GATT), las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes.

¹⁰ Decisión de 1979. Párrafo 2, literal c)

¹¹ http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/enabling1979_s.htm.

¹² <http://www.fao.org/docrep/005/Y3733S/y3733s0b.htm#TopOfPage>.

términos de plazo para adaptarse a la normativa multilateral para que en determinado momento tengan un mismo tratamiento con los países desarrollados y, asimismo, se convirtió en apoyo técnico que los países desarrollados se comprometían a ofrecer. En este sentido la CEPAL opina que:

“En paralelo con la adopción de políticas de apertura comercial y liberalización económica, el trato especial y diferenciado se convirtió en un medio de adaptarse a la normativa comercial multilateral mediante la ampliación de plazos y la flexibilidad en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en acuerdos específicos. Con la creación de la OMC, el trato especial y diferenciado apareció de manera específica y fue definido en cada uno de los acuerdos adoptados, desde las medidas sanitarias y fitosanitarias hasta los acuerdos sobre inversión y propiedad intelectual”¹³.

Al respecto Laird opina que:

“En vez de preguntar cuáles eran los derechos especiales de protección de sus mercados y los beneficios de acceso especial que deberían tener para sus necesidades de desarrollo, la discusión se centró en el tratamiento especial que los países en desarrollo debían recibir al integrarse en la economía mundial”¹⁴.

A partir de la creación de la OMC en la Ronda del Uruguay se dictan una serie de textos normativos que van a ser el marco legal del comercio internacional. Entre ellos se encuentra los principios generales establecidos en el GATT de 1994 y una serie de acuerdos que regulan temas específicos como agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, subvenciones y medidas compensatorias entre otros.

Cabe resaltar que la normativa del GATT de 1994 reconoce en sus diversos acuerdos el TED que se debe otorgar a los países en desarrollo y menos desarrollados, el cual consiste en otorgar un tratamiento flexible y condiciones más favorables para que no tengan dificultades con la puesta en práctica de la normativa. Así, la declaración de Marrakech afirma (1994): “los ministros recuerdan que los resultados de las negociaciones comportan disposiciones que confieren un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, con especial atención a la situación particular de los países menos adelantados”¹⁵. Otros acuerdos donde se reconocen las condiciones del TED son los siguientes:

- El Acuerdo sobre la Agricultura dice: “Los países en desarrollo Miembros tendrán flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de hasta 10 años. No se exigirá a los países menos adelantados Miembros que contraigan compromisos de reducción”¹⁶.
- El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio establece: “los miembros prestarán especial atención a las disposiciones del presente Acuerdo que afecten a los derechos y obligaciones de los países en desarrollo Miembros y tendrán en cuenta las necesidades especiales de éstos en materia de desarrollo, finanzas y comercio con el fin de asegurarse de que dichos reglamentos técnicos, normas y procedimientos no creen obstáculos innecesarios para las exportaciones de los países en desarrollo Miembros”¹⁷.
- El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establece: “cuando el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria permita el establecimiento gradual de nuevas medidas sanitarias o fitosanitarias, deberán concederse plazos más largos para su

¹³ CEPAL (2001). *Op. cit.*

¹⁴ LAIRD, Sam (1999) “Regional Trade Agreements: Dangerous Liaisons?” en *The World Economy*, Vol. 22, No. 9. Pp. 1179-1200.

¹⁵ OMC (1994) *Declaración de Marrakesh*. Artículo 5°

¹⁶ OMC (1994) *Acuerdo sobre la Agricultura*. Artículo 15°, numeral 2.

¹⁷ OMC (1994) *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Artículo 12°.

cumplimiento con respecto a los productos de interés para los países en desarrollo Miembros, con el fin de mantener sus oportunidades de exportación”¹⁸.

- El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece: “los países en desarrollo Miembros a que se refiere el párrafo 2 b) eliminarán sus subvenciones a la exportación dentro del mencionado período de ocho años, preferentemente de manera progresiva”¹⁹.

Como se ha podido apreciar el TED es un conjunto de excepciones que sólo consisten en otorgar plazos mayores a los países en desarrollo para que éstos puedan cumplir la normativa de forma progresiva hasta que finalmente se inserten por completo a la normativa multilateral.

La OMC en sus documentos preparativos para el cuarto período de sesiones de conferencia ministerial (2001) propuso algunas alternativas para mejorar el desempeño el principio del TED, las mismas que podrían formar parte de un acuerdo de trato especial y diferenciado. Éstas consistían en darle el carácter obligatorio y vinculante que hasta ahora no ha tenido, la necesidad de establecer un mecanismo para evaluar la manera en la cual el acuerdo marco facilita las metas de desarrollo propuestas y la necesidad de realizar evaluaciones de los costos de aplicación de cualquier acuerdo, expresados éstos en términos de asistencia financiera²⁰.

1.2 Acuerdo sobre Agricultura (ASA)

Uno de los temas más importantes y que ha traído mayor debate es el tema agrícola. Inicialmente, EEUU proponía eliminar gradualmente todas las distorsiones del sector agrícola en 10 años y armonizar mundialmente las medidas sanitarias y de seguridad, mientras que la Comunidad Europea consideraba que la negociación debía hacerse caso por caso, por ejemplo mejorando el acceso al mercado de cereales a cambio de la autorización para poner aranceles a las otras partidas para alcanzar un nuevo equilibrio económico. Los países en desarrollo, a su vez, apelaban por el TED debido a la importancia del sector agrícola en sus desarrollos. Así, recién con la adopción del Acuerdo sobre Agricultura (1994) se busca reducir las distorsiones ocasionadas por las políticas agrícolas nacionales en el comercio internacional, lo que incluía no solo mejorar el acceso a mercados y reducir los subsidios a la exportación, sino también reducir las políticas de apoyo interno.²¹

Antes de la Ronda de Uruguay, el sector agrícola estaba excluido del GATT debido a su rol de contribuir con la seguridad alimentaria. Esto trajo consecuencias importantes como fueron que los productos agropecuarios tenían aranceles muy elevados comparados con los productos manufacturados. Asimismo, los productos que los países en desarrollo tenían interés en exportar quedaban excluidos a causa de las mínimas reducciones arancelarias que otorgaban los países desarrollados. Por otro lado, existía una estructura arancelaria muy diversa para los productos agropecuarios (arancel ad valorem, gravámenes especiales, aranceles específicos, mixtos o alternativos), lo cual complicaba mucho más una exportación que venía desde países en desarrollo²².

¹⁸ OMC (1994) *Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. Artículo 10º, numeral 2.

¹⁹ OMC (1994) *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*. Artículo 27.4.

²⁰ OMC (2001) *Documentos preparatorios para la cuarta conferencia ministerial*. WT/GC/442 en http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/proposals_e/wt_gc_w442.pdf.

²¹ HEALY, Stephen, Richard Pearce, Michael Stockbridge (1998), *El Acuerdo sobre Agricultura. Repercusiones sobre los países en desarrollo*, Roma: FAO.

²² LAIRD, Sam, PETERS, Ralf y VANZZETI, David (2006) “Inquietud en el sur: políticas agropecuarias, comercio y pobreza” en *Integración y Comercio* 24:67-92, en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_24_2006_Laird_Peters_Vanzetti.pdf.

Sin embargo, el tema de gran discusión incluso antes de llevarse a cabo la ronda de Uruguay fue la política agraria que imponían los países desarrollados. Éstas consistían en otorgar ayudas directas a la producción por parte del gobierno, subsidios a las exportaciones y obstáculos al comercio que limiten las exportaciones de los países en desarrollo tal como las medidas sanitarias y fitosanitarias. Todas estas medidas han servido (hasta la actualidad continúan) para beneficiar al sector agrícola de países desarrollados, específicamente aquellos que se dedican a la agroexportación. La consecuencia inmediata fue recibida por los países en desarrollo en donde la actividad rural es una fuente de ingresos muy importante al mismo tiempo que es fuente de trabajo de muchas familias, por lo que al no contar con las subvenciones gubernamentales se convierten en un grupo vulnerable a los cambios del precio internacional que debido a las ayudas directas otorgados por países como la UE y los EEUU ocasionan que los precios sean distorsionados.

Otra cuestión que surge es que los países en desarrollo son también importadores de alimentos. Así, dejar que la agricultura de estos países se convierta en una proveedora de productos agrícolas netamente comerciales (productos agroexportadores) es afectar la seguridad alimentaria de los países en desarrollo, puesto que se dejaría menos terrenos para cultivar productos que puedan satisfacer la demanda interna de éstos países. En consecuencia serían más dependientes y sujetos a la volatilidad de los precios internacionales de productos básicos. Contrariamente, la Unión Europea tiene como fundamento para seguir protegiendo a su sector agrícola la seguridad alimentaria de los países miembros. En este sentido Laird opina que:

“Ahora bien, independientemente del origen de la intervención gubernamental en la agricultura, diversos países opinan que el sector agropecuario no puede quedar expuesto totalmente y sin límites a la competencia internacional ya que ello provocaría perturbaciones de índole social y económica”²³.

Precisamente por las consecuencias que se estaban dando a causa de la ausencia de normas multilaterales que regulen el comercio agropecuario, se aprobó en 1994 el Acuerdo sobre la Agricultura que tenía como objetivo someter al sector agropecuario a una serie de medidas y compromisos que implicaban liberalizar este sector. Los principales compromisos se basaron en²⁴:

(i) Acceso a mercado

La existencia de restricciones de acceso al mercado, que obstaculizan el ingreso de productos extranjeros a un determinado mercado a través de aranceles, cuotas, gravámenes variables y obstáculos no arancelarios, van a originar una distorsión en los precios que afecta tanto a los productores como a los consumidores. Así, con el fin de lograr la liberalización de los mercados y garantizar las exportaciones, el AsA sometió a los países miembros de la OMC a los siguientes compromisos:

- Las medidas no arancelarias aplicadas a las importaciones debían convertirse en aranceles (arancelización) y ser sometidas a reducciones en un promedio aritmético del 36% para los países desarrollados a lo largo de seis años (desde el 1994-2000) y del 24% para los países en desarrollo a lo largo de diez años (desde 1994-2004). Los países menos adelantados no están obligados a reducciones.

²³ *Ibid*, Pp.5.

²⁴ <http://www.fao.org/DOCREP/004/W7814S/W7814S05.htm#main>.

- Al final del período de aplicación, todos los aranceles se consolidan al nivel final, y desde ese momento se prohíbe cualquier aumento que supere este nivel, salvo en ciertas circunstancias específicas (salvaguardias).
- El acceso mínimo no inferior al 3 por ciento del consumo interno durante el período de base, cuando el volumen actual de importaciones es insignificante, aumentará al 5 por ciento en el año 2000, en el caso de los países desarrollados, y en el 2004 en el caso de los países en desarrollo.

(ii) Subvenciones a las exportaciones

La política de ayuda al sector agrícola va provocar una sobreproducción en determinados productos, los cuales no podrán ser absorbidos por los consumidores del país que otorga dicha ayuda. La solución es colocar este excedente en el mercado internacional pero no al precio interno (que es más alto) sino a un precio más bajo que el precio mundial, para lo cual es necesario subvencionar al exportador. Ante esta situación el AsA ha intentado resolver el problema a través del siguiente compromiso:

- Los gastos por subvencionar las exportaciones debían reducirse un 36% y el volumen de las exportaciones subvencionadas debían disminuirse en un 21% para los países desarrollados durante un período de aplicación de 6 años (1994-2000), mientras que para los países en desarrollo los gastos por subvencionar las exportaciones debían reducir un 24% y el volumen de las exportaciones subvencionadas habría de disminuirse en un 14%, durante un período de aplicación de 10 años (1994-2004).

(iii) Ayudas internas

Las ayudas internas otorgadas por los países desarrollados, al originar un exceso de producción agrícola que de otro modo no se tendría, distorsionan el precio internacional hacia abajo. Estas pueden ser políticas de sostenimiento de precios (vía intervenciones directas del gobierno en el mercado interno y/o controles de frontera), de pagos compensatorios por unidad de producto y de subvenciones a los insumos. Esto implica que agricultores de países en desarrollo no puedan competir bajo condiciones justas y van a tener que vender su producción a un precio muy bajo.

Para hacer frente a esta situación se crearon reglas destinadas a contrarrestar las ayudas internas, las cuales consistieron en: Medida Global de Ayuda, Caja Ámbar, Caja Verde, Caja Azul y la Cláusula de *mínimis*.

- Medida Global de Ayuda (MGA): es un índice que mide el valor monetario de la ayuda gubernamental otorgada a un sector. Incluye desembolsos presupuestarios así como transferencias de los consumidores a los productores que resultan de las políticas que distorsionan los precios del mercado. La MGA son pagos permitidos pero sujetos a reducción, las mismas que comprenden la caja ambar²⁵.
- Compartimiento ámbar: medidas de ayuda interna que distorsionan la producción en el comercio.
- Compartimiento azul: “pagos gubernamentales de ayuda interna directamente vinculados al uso de la superficie cultivada o al número de cabezas de ganado en la producción agrícola. Incluye programas que limitan la producción al imponer cuotas de producción o exigir a los agricultores que retiren de la producción parte de sus tierras”²⁶.

²⁵ http://www.sice.oas.org/Dictionary/GT_s.asp#GT.

²⁶ *Ibid.*

- Compartimiento verde: Las políticas de la caja verde abarcan una diversidad de programas de pagos directos, que subvencionan los ingresos de los agricultores de modo tal que puede considerarse que no influyen en las decisiones relativas a la producción. También se incluye en esta caja la ayuda otorgada en el marco de: programas de retiro de productores, programa de capacitación a los agricultores, programas de servicios de información sobre la comercialización, programas de protección al medio ambiente, entre otros²⁷.
- Cláusula de *mínimis*: constituye una excepción a las reducciones de la caja ámbar. Establece que las subvenciones de pequeña escala están exentas de reducción o eliminación. La ayuda a productos específicos no debe exceder el 5% del valor total de la producción del bien en caso de los países desarrollados y el 10% en el caso de los países en desarrollo.

Estas reducciones fueron sumamente ineficaces para hacer disminuir la ayuda a la agricultura a nivel mundial (que aún se mantiene en niveles altos) debido a la flexibilidad que se otorga a los países desarrollados, lo cual ha permitido trasladar la ayuda de un compartimiento a otro. Asimismo, los países en desarrollo no pueden aplicar los subsidios que aplican los países desarrollados porque no tienen los recursos para hacerlo. Esta situación fue declarada en la ronda de Uruguay con lo cual no tienen opción de incorporar este tipo de ayudas en su agricultura, salvo aquella permitida por la cláusula de *mínimis*²⁸. Finalmente, los subsidios y las diferentes formas de ayuda a la agricultura siguen generando controversia que aún no son resueltas por la Ronda de Doha.

1.3 Ronda de Doha: la agenda inconclusa

La novena ronda de liberalización comercial multilateral, Ronda de Doha, se inició en el 2001 y aún no ha sido concluida. Esta ronda tiene características especiales ya que se realizó bajo el contexto de los recientes ataques del 11 de setiembre, lo cual incentivó fortalecer el multilateralismo político con el fin de reducir las diferencias norte-sur. Esto despertó gran expectativa pues se esperaba que la liberalización del comercio traiga múltiples beneficios a los países en desarrollo²⁹.

Por ello, la agenda de Doha trata temas mucho más ambiciosos que las rondas antes celebradas. Así, además de continuar las negociaciones sobre los acuerdos de liberalización agrícola, acceso a los mercados no agrícolas (NAMA), propiedad intelectual (TRIPS), servicios (GATS) entre otros iniciados anteriormente, se incluyen por primera vez cuatro nuevos temas, denominados temas de Singapur³⁰. Éstos son: la regulación de las inversiones internacionales, la transparencia sobre compras públicas, la política de competencia en el interior de cada país y las medidas de facilitación del comercio (principalmente la uniformidad de los requisitos administrativos en aduanas)³¹.

²⁷<http://www.fao.org/DOCREP/004/W7814S/W7814S05.htm>.

²⁸ LAIRD, Sam et al. (2006) *Op. cit.*

²⁹ El Banco Mundial, a través de su informe anual Global Economic Prospects 2003, destaca que la eliminación de barreras comerciales en los temas de la agenda de Doha elevaría la renta global entre 290.000 y 520.000 millones de dólares. Como más de la mitad de estas ganancias irían a parar a los bolsillos de ciudadanos en países en vías de desarrollo, la liberalización comercial permitiría sacar a 144 millones de personas de la pobreza para el año 2015, lo que sería clave para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas.

³⁰ Las siglas están en inglés.

³¹ STEINBERG, Federico (2003). El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial. En: ARI N° 107/2003. Real Instituto Elcano. Madrid, en : http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Economia+Internacional/ARI+107-2003.

Lo que prometía la Ronda de Doha era dar un paquete que satisfaga las demandas de los países desarrollados, brindaba la posibilidad a los países en desarrollo de acceder al mercado de los países desarrollados en productos agrícolas. Sin embargo, la falta de acuerdos en agricultura y NAMA puso en suspenso los pocos acuerdos a los que se han arribado e impidió abordar otros temas, como las modalidades de liberalización de servicios, la propiedad intelectual, la facilitación del comercio, etc. Incluso, en el 2004, el Consejo General de la OMC decidió que los temas de Singapur (excepto la facilitación del comercio) ya no serían negociados. Toda esta situación hizo imposible culminar la Ronda de Doha en el 2006, colocando a la OMC en una situación delicada. Sin embargo, hay que recordar que las anteriores rondas también han tenido una larga duración: 6 años para Tokio y 8 para Uruguay.

Lo que resalta de la ronda es la aparición, durante la Cumbre de Cancún 2003, del Grupo G-20 que agrupa a países en desarrollo liderados por Brasil, India, China y Sudáfrica. Éstos consideran insuficiente la reducción de subvenciones agrícolas que ofrecen los países desarrollados para reducir las grandes diferencias existentes entre los países que conformaban la OMC³². Por su parte, los países avanzados exigen que se libere el mercado de manufacturas y bienes industriales (NAMA) en donde países como Brasil e India tienen la mayor protección. Asimismo, los países en vías de desarrollo, no habiendo quedado plenamente satisfechos con la liberalización agraria, se opusieron a la inclusión de los temas de Singapur porque consideraron que no les reportaban ningún beneficio ni contaban con la capacidad técnica y financiera para implementarlos³³.

El problema es que cuando las negociaciones multilaterales avanzan despacio o se estancan, los países con intereses exportadores tienen incentivos para embarcarse en acuerdos comerciales bilaterales y regionales dado que este tipo de acuerdos suelen ser más fáciles de cerrar por involucrar un menor número de estados. Pero estos acuerdos tienen varios problemas³⁴:

- En primer lugar son discriminatorios porque permiten otorgar preferencias a las exportaciones de un país sobre las de otro, violando la cláusula de nación más favorecida (que es la piedra angular del sistema multilateral de la OMC) y generando una artificial e ineficiente desviación de comercio³⁵.
- Segundo, tienden a beneficiar a los países relativamente más ricos que se aprovechan del interés de los más pobres en acceder a sus mercados para extraer concesiones en temas no estrictamente comerciales, como los estándares laborales o la protección de la propiedad intelectual y de inversiones, entre otros. En estos casos los países pobres son los más perjudicados ya que dentro de un acuerdo bilateral o regional se encuentra más limitados para negociar, a diferencia del ámbito multilateral donde podrían conseguir aliados o formar coaliciones que les permitan acceder a mejores condiciones a su favor.

³² Aunque este compromiso estaba fijado para el año 2013, la UE la incluyó en su PAC 2007-2013 y convenció que también lo hicieran los otros países ricos. Sin embargo estos compromisos pertenecen a lo que se denomina en el lenguaje de la OMC "compromiso único" que consiste en aceptar todos los acuerdos como un paquete indivisible (en ocasiones se pueden admitir excepciones para los países menos adelantados, PMA). Esto significa que todos los acuerdos alcanzados en el marco de la Ronda de Doha desde 2001, especialmente el paquete de Hong Kong de 2005, no tienen validez hasta que se cierre la Ronda completa.

³³ STEINBERG, Federico (2006). La Ronda de Doha en la encrucijada. En: ARI N° 85/2006. Real Instituto Elcano. Madrid, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Economia+Internacional/ARI+85-2006.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ El GATT en su artículo XXIV autoriza las áreas de libre comercio de bienes y servicios y, mediante la cláusula de habilitación, permite otorgar preferencias arancelarias a países en desarrollo. Sin embargo, la OMC exige que estas áreas creen nuevo comercio en vez de desviarlo, por lo cual los acuerdos de formación de áreas de libre comercio deben ser notificados a la OMC para el respectivo seguimiento.

- Tercero, en la mayoría de los casos estos acuerdos suelen tener motivaciones más geopolíticas que económicas. Así, tejen una compleja telaraña de sistemas preferenciales que contribuyen a crear confusos laberintos burocráticos, que refuerzan las asimetrías de poder en el sistema internacional y que generan incentivos perversos para avanzar en la liberalización multilateral³⁶.

³⁶ *Íbid.*

2 Política comercial de la UE

2.1 Sistema generalizado de preferencias

La política comercial de la Unión Europea (UE) juega un rol muy importante en las relaciones comerciales con los demás países del mundo debido al gran peso comercial que representa dicha región en el mercado global. Considerando al comercio como uno de los instrumentos que sirven para estimular el desarrollo, la UE busca favorecer a los países en desarrollo como parte de su política de erradicación de la pobreza y fomento del desarrollo sostenible. En este sentido, a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se ofrecen preferencias arancelarias a los países en desarrollo para que logren mejorar sus perspectivas de crecimiento económico y se vaya cerrando la brecha entre las economías menos favorecidas y las del mundo desarrollado. Se asume que esto intensificará las relaciones comerciales a través del incremento de las exportaciones, la diversificación de la economía y el aceleramiento del proceso de industrialización de los países en desarrollo.

Si bien, el marco jurídico del SGP fue aprobado multilateralmente mediante el establecimiento de la cláusula de habilitación, cada país desarrollado dispone de mecanismos unilaterales para la aplicación de su trato preferente. Es por ello que los esquemas van a ser diferentes en todos sus aspectos según el país que otorga la preferencia: varían los productos comprendidos, los márgenes de preferencia, las normas de origen, las preferencias específicas para los países menos adelantados, los criterios para aplicar el principio de graduación (exclusión) del sistema a países beneficiarios (o a algunas de sus exportaciones) una vez alcanzados determinados niveles de desarrollo económico o de actividad exportadora, y otras disposiciones como la adhesión de los países beneficiarios a algunos derechos laborales o normas ambientales³⁷.

Inicialmente, la Unión Europea estableció cinco esquemas para canalizar las preferencias arancelarias, los cuales contenían productos diferentes o preferencias arancelarias distintas para los mismos productos. Estos regímenes, establecidos de acuerdo con los Reglamentos que emite el Consejo Europeo, reunían criterios especiales dirigidos a determinado grupos de países: régimen general, régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales, régimen especial de estímulo a la protección del medio ambiente, régimen especial a favor de los países menos desarrollados y régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga³⁸.

El régimen general ofrecía un sistema de preferencias básico que cubría alrededor de 7,000 mil partidas. De éstas, 3,750 eran consideradas sensibles por la UE, requiriendo alguna

³⁷ TANGERMANN, Stefan. *Futuro de los Acuerdos Comerciales Preferenciales para los Países en Desarrollo y la Actual Ronda de Negociaciones de la OMC sobre la Agricultura*. FAO. Roma.2002, en <http://www.fao.org/DOCREP/004/Y2732S/Y2732S00.HTM>.

³⁸ COMISIÓN EUROPEA. *El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea*. Dirección General de Comercio. Bélgica.2004, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf.

protección aduanera debido a que ellos producen lo mismo. Las partidas sensibles recibían una reducción de 3.5 puntos porcentuales del arancel ad valorem, mientras que las no sensibles tenían un arancel cero. Es importante notar que los derechos específicos no son reducidos bajo el SGP. Estarían beneficiados con este régimen 178 países³⁹.

En cuanto a los regímenes especiales, los beneficios arancelarios se daban siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. En los primeros dos casos, para acceder a una reducción de 8.5 puntos porcentuales del arancel ad valorem en los productos sensibles, los países beneficiarios tendrían que cumplir con una serie de compromisos destinados a cumplir con las normas básicas laborales o las normas internacionales referentes a la gestión sostenible de los bosques tropicales respectivamente. Asimismo, los productos de los países menos desarrollados, calificados así por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debido a su bajo PBI *per capita*, sus débiles activos humanos y su alto grado de vulnerabilidad económica, entraban libre de aranceles, excepto para plátanos frescos, arroz y azúcar. En el último régimen, la UE buscaba que los países beneficiarios sustituyan sus cultivos ilegales mediante el aumento de sus exportaciones. Además estimulaban la diversificación e industrialización y promovían el desarrollo sostenible⁴⁰. Este último, abreviado como SGP Drogas, es el que le correspondía a los países andinos como productores ilegales de cocaína y el cual expandiremos.

Posteriormente, en el año 2005 esta clasificación fue modificada a través del Reglamento (CE) 980/2005 emitido por el Consejo Europeo, introduciendo nuevos criterios que debían cumplir los países beneficiarios para poder acceder al nuevo sistema que rige el período 2006-2015. El régimen general y el régimen especial para los países menos desarrollados aún conservan los mismos beneficios y requisitos antes descritos. Sin embargo, el actual SGP crea un nuevo régimen denominado Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza, conocido también como SGP Plus, que como se verá más adelante tiene características especiales.

2.1.1 SGP Drogas

Este régimen fue creado en 1990 por un periodo de cuatro años para apoyar, a países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en la lucha contra la producción y tráfico de drogas. Posteriormente, la Comunidad Europea presentó un nuevo esquema “pluri-anual”, por un período de diez años (1995-2004), en el que se incluyó además a Venezuela. A partir de 1999 también fueron incluidos los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Finalmente, en el 2001, se amplió el sistema de preferencias hasta el 2004 incorporando a Pakistán dentro de este régimen especial⁴¹.

Si bien, el SGP Drogas ha sido la puerta de entrada al mercado europeo de diversos productos industriales, agrícolas y pesqueros de la CAN, éste no ha venido acompañado de una fuerte diversificación en las exportaciones. Durante el período 1994-2003 los principales 15 productos de exportación han concentrado más del 75% de las exportaciones andinas a la UE y durante el 2003 los 90 principales productos exportados bajo el SGP Droga representaron cerca del 80% de las exportaciones totales bajo este régimen. De los productos alimenticios que sobresalieron fueron principalmente productos agrícolas (espárragos frescos y refrigerados; extractos, esencias y concentrados de café; rosas y otras flores; jugos de maracuyá; aceites de palma, etc.)⁴². Se puede observar que de 1994 al 2003

³⁹ *Íbid.*

⁴⁰ *Íbid.*

⁴¹ <http://www.proexport.com.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=1146&IDCompany=16>.

⁴² FAIRLIE, Alan (2007a). Las Relaciones CAN-UE Perspectiva de un Acuerdo de Asociación.

hubo cambio en las exportaciones, es decir antes existía un mayor nivel de concentración de exportaciones, sin embargo esa tendencia fue disminuyendo al exportarse nuevos productos, pero a pesar de esta diversificación los niveles de concentración son muy altos lo cual impide un mejor aprovechamiento del SGP-Plus.

Según documentos de la CAN⁴³ los porcentajes de aprovechamiento muestran una marcada tendencia decreciente en el período 1999-2003, así, en 1999 el aprovechamiento fue del 34,3%, en 2000 bajó a 22,8%, en 2001 al 21,7% y en 2002 al 16,9%. La CAN identificó diversas causas que impidieron que el SGP se aproveche de manera más óptima. Entre éstas resaltan las siguientes⁴⁴:

- *Bajo nivel de diversificación de las exportaciones de los países andinos y concentración en productos tradicionalmente exportados, principalmente en productos primarios agrícolas y minerales.* Así por ejemplo, en el 2003 si bien la CAN exportó a Europa 2160 subpartidas, los 20 principales productos de cada país cubren en todos los casos más del 85% de sus exportaciones a ese mercado, evidenciando una alta concentración en la oferta exportable.
- *Restricciones no arancelarias aplicadas por la UE a sus importaciones tales como normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias que dificultan el acceso de las exportaciones de la CAN a su mercado.* Sumado a eso, no solo el mercado europeo es altamente competitivo y demanda elevados estándares de calidad, sino que específicamente el mercado agrícola europeo está altamente protegido con los subsidios que recibe.
- *Erosión de las preferencias recibidas como consecuencia de la reducción arancelaria unilateral en virtud a compromisos OMC y otros.* La UE ha concedido arancel cero a diversas partidas para dar cumplimiento a los compromisos arancelarios asumidos ante la OMC. Por ejemplo, otorgó alrededor de 2,000 partidas durante el período 1995-2000. Sin embargo esta decisión de la UE ha originado perjuicio a los países de la CAN debido a la pérdida de preferencias en productos con alto volumen de exportación tales como el café y cacao.

Otro caso conocido en donde se otorgaron preferencias en favor de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) fue con las importaciones de banano. En la actualidad el tema sigue en debate ante la OMC ya que en el año 2006 la UE impuso un arancel único a las importaciones de banano (176 euros la tonelada), reservando una amplia cuota de 775.000 tn libres de arancel a países de ACP, perjudicando con esta medida a otros países productores de banano como Ecuador y Colombia.

- *Competencia con otros países beneficiarios de regímenes SGP.* La existencia de otros países beneficiarios del régimen SGP-Drogas tales como los países centroamericanos y Pakistán genera un escenario de competencia por el aprovechamiento del mercado europeo, al estar las ofertas exportables constituidas por productos similares.

Adicionalmente, otros países no beneficiarios del régimen arancelario preferencial pero con producciones competitivas de productos similares y/o sustitutos de los exportados por la CAN, compiten con los países andinos, aún en condiciones no preferenciales.

Fairlie comparte con la CAN la opinión de que el SGP-Drogas no fue aprovechado al máximo debido a que solamente contempla preferencias y exoneraciones arancelarias, y no resuelve los problemas de carácter no arancelario que afectan el acceso de algunos

⁴³ CAN (2004). *Aprovechamiento del SGP Droga*, en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi696.doc>.

⁴⁴ *Ibid.*

productos andinos a la UE. Sin embargo, para este autor, la continua erosión de las preferencias, así como el carácter unilateral, temporal y condicional del SGP son una causa fundamental del bajo aprovechamiento al impedir dar seguridad a inversionistas y operadores comerciales⁴⁵. En ese sentido, el Acuerdo de Asociación entre la UE-CAN cobra vital importancia al ser una oportunidad para superar las trabas encontradas con la experiencia del SGP de manera permanente.

2.1.2 SGP Plus.

Previo a la culminación del SGP Drogas en diciembre del 2005, la UE consideró renovar estas preferencias mediante el Reglamento (CE) 980/2005 del Consejo Europeo que entró en vigencia en el 2006 y se prolongará hasta el 2015. El actual sistema mantiene la validez del régimen general y el régimen especial para los países menos desarrollados. La novedad es que agrupa bajo el Régimen Especial de Estímulo del Desarrollo Sostenible y la Gobernanza, más conocido como SGP Plus, los criterios ambientales, laborales y de drogas que anteriormente se encontraban desagregados⁴⁶. Así, para poder postular al SGP Plus se exige ratificar, cumplir y permitir auditorías con al menos 23 convenios internacionales en materia de derechos humanos, protección laboral, medio ambiente y desarrollo sostenible, buen gobierno, y lucha contra las drogas⁴⁷. Adicionalmente la UE solicita otros requisitos como hacer una petición formal a la Comisión Europea, ser calificado como economía vulnerable según indicadores previamente definidos y que el país beneficiario no represente más del 1% de las importaciones totales de la UE bajo el régimen del SGP Plus. Así, por ejemplo según el MINCETUR⁴⁸ para el año 2004 el Perú fue el proveedor N° 62 y representa escasamente el 0.17% del total de sus importaciones totales.

El SGP plus establece algunas diferencias con respecto al régimen anterior que son las siguientes:

- Se incrementan las partidas de 7,000 a 7,200,
- Se establecen 3 regímenes a diferencia de las 5 que existían antes.

Sin embargo, se mantienen aún limitantes que existían en el SGP Drogas y no han permitido a los países de la CAN obtener mayores beneficios. En primer lugar, persisten las medidas sanitarias y fitosanitarias que la UE exige para el ingreso de productos, sobre todo agrícolas. Asimismo contempla al igual que el SGP Drogas un sistema de graduación que consiste en el retiro de la preferencia una vez que se han alcanzado ciertas condiciones de competencia. Otra limitante que en ambas SGP se repite es el carácter temporal (debido a que requiere la aprobación del Consejo Europeo para ser renovado cada cierto tiempo) y el carácter condicional (por los requisitos establecidos unilateralmente por la UE para acceder al mercado europeo). Finalmente, las modificaciones arancelarias hechas por la UE han afectado los intereses de los países de la CAN, pues han ocasionado la pérdida del acceso preferencial a través del SGP y han entrado a competir con otros países en iguales condiciones. Los casos más significativos en el sector agrícola son el banano, los productos pesqueros, el café y el cacao.

⁴⁵ FAIRLIE, Alan (2007a) *Op. cit.*

⁴⁶ La creación de este nuevo régimen respondió a la voluntad de la UE de cumplir lo recomendado por la OMC en el fallo que emitió a causa de la demanda planteada por la India en el año 2004 contra el tipo de preferencia que otorga la UE a través del SGP Drogas. Según el país demandante, se estaría haciendo una diferenciación entre los países en desarrollo, lo cual es incompatible con las normas de la OMC.

⁴⁷ COMEXPERÚ. "SGP Drogas Vs. SGP Plus", en: *Semanario COMEXPERÚ*. N° 293. Año 2004, en <http://www.comexperu.org.pe/archivos/semanario/SEMANARIO%20COMEXPERU%20293.pdf>.

⁴⁸ FASSBENDER, Karin (2004) *Relaciones Perú-Unión Europea* (presentación de Power point perteneciente al [MINCETUR](http://www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/LEGAL/UE.pdf)), en <http://www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/LEGAL/UE.pdf>.

En la actualidad los países de la CAN y la UE están en negociaciones para llevar a cabo un Acuerdo de Asociación (AdA). El planteamiento de los países de la CAN es que se consoliden permanentemente los beneficios del SGP Plus, es decir, obtener a través del AdA el ingreso al mercado europeo bajo las mismas condiciones que rigen en la actualidad. Sin embargo, aprendamos de las limitaciones que ya han sido identificadas en el SGP para evitarlas dentro del AdA. Así, es importante que los países andinos diversifiquen su oferta exportable para que los efectos comerciales sean compartidos por una mayor cantidad de actores, impulsando un verdadero desarrollo, en lugar de perpetuar la alta concentración existente en las partidas exportables de la CAN.

La concentración de partidas exportables podría estar manifestando problemas de carácter estructural de las economías andinas, las mismas que consisten según CAN⁴⁹ en la falta de inversiones orientadas a nuevos mercados de exportación, lo que a su vez incide en una incipiente evolución tecnológica y una escasa adecuación a los estándares técnicos y de calidad internacionales exigidos por mercados competitivos como el de la UE. Finalmente, los países de la CAN deben apuntar su estrategia en reducir u obtener mayores flexibilidades en cuanto a las restricciones no arancelarias que la UE impone, pues no es muy útil tener un arancel cero cuando por otro lado se tiene medidas muy estrictas que evitan el ingreso de los productos agrícolas.

2.2 Política Agrícola Común (PAC)

“La Política Agrícola Común (PAC) de la UE está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrícolas en la UE”, concediendo “cada vez mayor importancia al desarrollo rural. Ésta se considera una de las áreas más importantes dentro de las políticas de la UE”⁵⁰. La PAC fue creada en los años sesenta, en un momento en que Europa tenía un déficit en distintos productos alimenticios y es por ello que el mecanismo de la PAC para resolver esta situación fue otorgar subsidios y ayudas directas a los productores y colocando medidas de frontera.

Si bien la UE logró resolver su problema, dio inicio a otro, que fue la sobreproducción de alimentos lo cual generó excedentes que ya no pudieron ser consumidos por la población europea, entonces se tuvo que colocar estos excedentes en el mercado internacional pero subvencionados, lo cual ha originado tensiones que han permanecido hasta la actualidad debido a la distorsión que se generó en los precios de los alimentos. Este tipo de ayuda que otorga no sólo la UE ha generado enfrentamientos entre los países en desarrollo y países desarrollados pues parte de las exigencias de los primeros es que se deben retirar este tipo de ayuda.

Por otro lado dentro de la PAC, existen las Organizaciones Comunes de Mercados (OCM) que funcionan como una especie de órgano regulador de una serie de productos agrícolas (por ejemplo los cereales, productos lácteos, carne de bovino, azúcar etc) ya que dictan una serie de normas que se basan en la adopción de medidas que permiten la regulación de precios, protección arancelaria, establecimiento de precios de entrada para las importaciones, pagos directos a los productores, subsidios a la exportación y para la protección del medio ambiente, establecimiento de contingentes arancelarios y además administra los fondos destinados al desarrollo rural⁵¹.

⁴⁹ CAN (2004) *Op. cit.*

⁵⁰ [http://www.sice.oas.org/Dictionary/Dictio_e.asp#La_Política_Agrícola_Común_\(PAC\)_de_la_Unión_Europa](http://www.sice.oas.org/Dictionary/Dictio_e.asp#La_Política_Agrícola_Común_(PAC)_de_la_Unión_Europa).

⁵¹ FAIRLIE, Alan (2007b). Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Plades: Lima.

A continuación, veremos cómo la PAC regula las medidas no arancelarias, así como las ayudas internas a los agricultores.

(i) Barreras no arancelarias

Como se ha visto anteriormente, tanto el SGP Drogas como el SGP Plus han permitido el acceso de diversos productos de la CAN a la UE a través de aranceles preferenciales, sin resolver el problema de las barreras no arancelarias. Estas restricciones son aplicadas, en su gran mayoría, a productos agrícolas, los cuales son de gran importancia para los países de la CAN ya que un grueso de sus exportaciones hacia esta región está compuesto por dichos productos.

Las barreras no arancelarias, normadas por la PAC, se basan en el cumplimiento de las normas técnicas, estándares de calidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relacionadas a la protección del medio ambiente, responsabilidad social (comercio justo), normas de empaque y etiquetado, así como prohibiciones.

Los países de la CAN han encontrado su mayor obstáculo en las medidas sanitarias y fitosanitarias que impiden el ingreso de diversos productos agrícolas a la UE debido a que no cumplen con requisitos de inocuidad alimentaria. Tal es el caso de los obstáculos que impone el Reglamento (CE) N° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. Éste no permite el ingreso de productos que no hayan tenido un historial de exportación al mercado europeo anterior a mayo de 1997, dado que considera que los mismos podrían ser dañinos para la salud. Así, se perjudican productos tradicionales exóticos como el camu camu, sachá inchi, lúcuma y yacón, que son producidos en el Perú y están teniendo éxito en otros mercados⁵². Este tipo de obstáculos cierran la posibilidad de acceso, impidiendo que su producción beneficie a comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, recientemente en enero del 2008, la Comisión Europea publicó el proyecto para la modificatoria de dicho reglamento (CE N° 258/97), que pone fin a los obstáculos al ingreso de productos tradicionales exóticos. Esta modificatoria estaría siendo aprobada a mediados del presente año con lo cual no sólo se beneficiaría el Perú, sino también el resto de países de la CAN. El Cuadro 2.1 resume las normas más importantes aplicadas actualmente para el sector agrícola⁵³.

Cuadro 2.1 Restricciones de Acceso al Mercado Agrícola de la UE

<p>Licencias de importación (contingentes o cuotas)</p>	<p>La UE mantiene 89 contingentes arancelarios, con miras a la protección del 38% de su producción agrícola. Se exigen licencias de importación para todos los productos agrícolas (sujetos a contingentes arancelarios) como los cereales y productos a base de cereales, arroz, azúcar, aceites y grasas, productos lácteos, carne de bovino, carne de ovino y caprino, frutas y hortalizas frescas y elaboradas. LA concesión de las licencias de importación normalmente no suele entrañar dificultad y su solicitud corre a cargo del importador.</p>
<p>Normas Técnicas</p>	<p>Se aplican las siguientes controles: Control de Calidad a la importación (CONCAL), Inspección Sanitaria de Importación (SANIM), Inspección Fitosanitaria (FITIN), Inspección Veterinaria de Importación (VETER), Convención Internacional que regula el comercio de Especies de Flora y Fauna en vías de Extinción (CITES). La nueva reglamentación tiene grandes repercusiones en las posibilidades de venta de los productos de los países en desarrollo. Dentro de éstas reglas se encuentran: 1) la marca de la Comunidad Europea (Conformidad Europea); 2) la responsabilidad del producto; 3) ISO 9000; 4) reglamentación relativa al medio ambiente y 5) etiquetado de comercio justo.</p>

⁵² Según la Asociación de Exportadores (ADEX) el principal importador de camu camu es el Japón, seguido de Países Bajos (Holanda), Hong Kong, EEUU, Brasil, Australia, Suiza, entre otros.

⁵³ FAIRLIE, Alan (2005). *Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN*. Comunidad Andina. Documento Informativo. SG/SEM.INTAL/di 3/Rev. 1, en: http://www.lan.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC38%20OP_Fairlie%20Reinoso_Relaciones%20comerciales%20con%20la%20UE%20en%20el%20spaghetti%20bowl%20CAN.pdf.

<p style="text-align: center;">Control de calidad</p>	<p>El HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) se aplica para la industria de alimentos. Es obligatorio para toda la industria alimentaria en la UE.</p> <p>La directiva sobre higiene en los productos alimenticios (93/43/EC) requiere que la manipulación, preparado, procesado, envasado, etc. de alimentos debe realizarse higiénicamente, con maquinaria y locales higiénicos.</p> <p>El EUREP (Euro Retailer Producer Group) es el Grupo Europeo de Minoristas que desarrolló el GAP (Good Agricultural Practice) con la finalidad de aumentar la confianza del consumidor en la sanidad de los alimentos, desarrollando buenas prácticas agrícolas para frutas y vegetales frescos. A partir del 1° de enero de 2005 no puede ser comercializado en la UE ningún producto, europeo o de terceros países, que no cumpla con las regulaciones comunitarias sobre Seguridad Alimentaria de la GAP.</p>
<p style="text-align: center;">Medidas Sanitarias y Fitosanitarias</p>	<p>Reglamento (CE) N° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos. El Reglamento se aplica: a los alimentos e ingredientes alimentarios que tienen una estructura molecular primaria; están formados por microorganismos, hongos o algas o vegetales; o cuyo valor nutritivo ha sido modificado de manera significativa</p> <p>El Reglamento N° 178/2002 de la Comunidad Europea; establece cinco principios generales para el régimen de inocuidad de los alimentos: 1) un nivel elevado de inocuidad alimentaria en todas las etapas de la cadena alimentaria, 2) análisis del riesgo, 3) responsabilidad de los explotadores de empresas alimentarias por la seguridad de sus productos, 4) la rastreabilidad de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria, y 5) el derecho de los ciudadanos a recibir una información clara y exacta de las autoridades públicas.</p> <p>El Reglamento N° 1774/2002 dispone que la importación y el tránsito de subproductos animales y productos transformados (no destinados al consumo humano) estén prohibidos a menos que se ajusten a lo establecido en la legislación comunitaria.</p> <p>El Reglamento (CE) N° 882/2004 regula los controles oficiales efectuados para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos, así como la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales.</p> <p>El Reglamento (CE) N° 853/2004 establece normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.</p> <p>El Reglamento (CE) N° 854/2004 define un marco comunitario para los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano y para fijar las normas específicas para la carne fresca, los moluscos bivalvos, la leche y los productos lácteos.</p> <p>La Directiva N° 97/78/CE establece los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos procedentes de países terceros. Los operadores que importen productos de origen animal garantizarán que los productos se presentan para su control en el momento de la importación.</p> <p>La Directiva N° 2005/37/CE establece contenidos máximos de determinados residuos de plaguicidas sobre los cereales y otros productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas.</p>
<p style="text-align: center;">Responsabilidad Social</p>	<p>Etiqueta de responsabilidad social: La SA (Social Accountability 8000) es una norma internacional cuya estandarización se basa en las recomendaciones de la OIT y los acuerdos de las Naciones Unidas en derechos humanos y derechos de los niños. Se aplica a todo sector productivo ya que trata sobre las oportunidades y condiciones de trabajo.</p> <p>Etiqueta del comercio justo: Existe la etiqueta Fair trade para productos que provienen del comercio justo, son productos que cumplen con estándares mínimos de condiciones de trabajo y remuneración.</p>

Fuente: FAIRLIE, Alan (2007b) *Op. cit.*
Elaboración: CEPES.

Por otro lado, la UE también aplica como barreras no arancelarias las cuotas o contingentes que limitan el ingreso de productos importados, sin embargo, todos los productos beneficiados por el SGP Plus no estarían sujetos a este tipo de barreras no arancelarias, sino más bien gozan de un ingreso libre. Estas condiciones podrían cambiar producto de las negociaciones del AdA en donde es posible fijar contingentes o cuotas tal como ha sucedido en los acuerdos comerciales celebrados entre la UE con México y Chile. En el caso de México se fijaron contingentes para algunos productos como miel natural, flores cortadas y brotes, espárragos, guisantes, melones, papayas, fresas, jugos y tomates. Para el caso de Chile se fijaron contingentes para carnes, quesos y requesón, granos de cereales, cerezas, uvas de mesa y ajos.

Ante las negociaciones comerciales que se vienen llevando a cabo es importante que tanto el Perú como los demás países de la CAN fijen posiciones para que la UE conceda mayor flexibilidad con respecto a los obstáculos que impone para acceder al mercado europeo. Del lado de los países de la CAN, asimismo, es importante desarrollar estándares de calidad de los productos agrícolas de modo que su ingreso a la UE no se encuentre limitado. Esto implica otorgar a los agricultores mayores herramientas referentes a técnicas de cultivo y cumplimiento de normas ambientales para que mejoren sus prácticas de cultivo, cosecha y post cosecha. En la actualidad, en el Perú son pocas empresas agroindustriales que gozan de altos estándares de calidad y inocuidad alimentaria y por tanto son sólo este grupo reducido las se benefician de las exportaciones.

(ii) Subvenciones

Un caso particular del desarrollo de la agricultura en la UE es que, con la finalidad de defender su independencia alimentaria y asegurarse el constante abastecimiento y la calidad de los productos que consumen, ésta se encuentra altamente resguardada por su política de subsidios, tanto a la producción como a la exportación de estos productos.

Debido a los grandes volúmenes que se comercializan, estas ayudas internas generan distorsiones en el mercado internacional. Por ejemplo, debido a la política de sostenimiento de precios de la PAC la UE pasó de ser importador neto de cereales a mediados de los setenta a ser exportador neto a inicios de los noventa⁵⁴.

Como se ve en el Cuadro 2.2., la ayuda interna algunas veces logra superar el valor de la producción en sí, tal como en el caso del azúcar, la cual alcanzó en el 2004 un valor de 6,472 millones de euros con un subsidio de 6,956 millones de euros. Lo mismo sucedió con el algodón y el tabaco. El resto de productos presentaron subsidios superiores al 20% del valor de producción, exceptuando al maíz, trigo blando, limones y melocotones, los cuales poseen unos subsidios del 7%, 13%, 14% y 16% de su valor correspondiente.

⁵⁴ HEALY, Stephen *et al.* (1998) *Op. cit.*

**Cuadro 2. 2 Medida global de ayuda interna por productos específicos
2004
(Millones de euros)**

Productos Específicos	Valor Producción	MGA Total Corriente
Azúcar blanca	6,472.80	6,956.40
Mantequilla	8,721.00	6,214.63
Aceite de Oliva	4,315.00	3,284.88
Manzanas	5,855.00	3,255.12
Tomates	6,790.00	2,340.87
Cebada	7,132.00	2,306.15
Leche desnatada en polvo	2,980.00	1,986.60
Trigo blando	13,556.00	1,804.08
Tabaco	796.00	1,145.64
Pepinos	1,142.00	968.69
Algodón	688.00	954.06
Peras	1,982.00	724.53
Arroz	904.00	521.67
Melocotones/nectarinas	3,054.00	493.27
Maíz	6,760.00	484.84
Naranjas	1,996.00	408.46
Forrajes secos	0.00	395.68
Tomates para elaboración	0.00	391.72
Limonos	786.00	108.46
Leche	51,882.00	0 (Mínimis)
Coliflores	1,138.00	0 (Mínimis)
Sub total	120,478.00	35,045.75
TOTAL: MGA Total Corriente		38,291.45

Fuente: OMC.

Elaboración: CONVEAGRO (2007) *Productos agrarios sensibles en el Acuerdo reasociación entre la Comunidad Andina-CAN y la Unión Europea-UE*. Lima: CONVEAGRO. Pp. 16.

Actualmente las políticas de subsidios o ayudas internas están siendo materia de revisión dentro de la PAC. La reforma consistiría en crear un sistema "plano" de ayudas que sea más simple y moderno; eliminar el vínculo entre los pagos directos y la producción, y crear uno entre la producción y el bienestar ambiental y público; abrir la posibilidad de que las ayudas directas se utilicen en casos de desastres naturales; e incrementar las transferencias de los pagos directos hacia el presupuesto de Desarrollo Rural del 8%.

3 Acuerdo de Asociación CAN-UE

3.1 Antecedentes

Desde décadas atrás, parte de la política exterior de la UE ha consistido en colaborar con América Latina con el propósito de “mantener la paz, asegurar el respeto universal de los derechos humanos, incrementar los intercambios económicos, fomentar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza y la degradación del medio ambiente y estrechar los lazos científicos y culturales”⁵⁵. Esto se ha reflejado a través de la cooperación y el diálogo político.

Así, mientras los acuerdos de cooperación de los años setenta estaban destinados a reforzar los aspectos comerciales, en los años ochenta se puso mayor énfasis en la cooperación para el desarrollo y, en los noventa, a construir mecanismos de cooperación industrial, científico-tecnológico e interempresarial propios de la cooperación económica avanzada.

Según la CAN, existieron 3 etapas en donde se dio la cooperación de la UE a la CAN:⁵⁶

- La primera etapa (1973 – 1982), de índole más bien bilateral, se dirigió al impulso del desarrollo rural, la agricultura, la salud y la educación, entre otros. Estos acuerdos se basaban en las prioridades identificadas por cada país beneficiario a partir de su nivel de desarrollo relativo.
- La segunda etapa (1983 – 1992), en el contexto del regionalismo abierto de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se inició con la firma del acuerdo de cooperación de "segunda generación" suscrito en 1983, que abordaba de manera más integral los asuntos de la cooperación económica y comercial. En esta etapa la UE adoptó el SGP – Droga (1990) como una concesión unilateral de los países europeos a la lucha de los países andinos contra el narcotráfico.
- La tercera etapa (1993 – 2003) se inició con la suscripción, en 1993, de un acuerdo de cooperación de "tercera generación" que, además de incorporar elementos vinculados con el desarrollo político y social de nuestras sociedades, abordó por vez primera el tema de la profundización y consolidación del proceso andino de integración.

La Cooperación de la UE también consistió en la aprobación de Estrategias Regionales para la CAN. De esta manera, en el año 2002 la UE aprobó su primera Estrategia Regional para la CAN que abarcaba cinco años (2002-2006). Las acciones más importantes de la Estrategia Regional del 2002 fueron: acción regional en materia de estadísticas, seguridad aérea,

⁵⁵ Consejo de la Unión Europea (1994) *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, en <http://www.oei.es/oeivirt/rie07a08.htm>.

⁵⁶ http://www.comunidadandina.org/externo/ue_cooperacion.htm.

asistencia técnica relativa al comercio, acción con la sociedad civil andina para mejorar la visibilidad de la CAN y prevención de catástrofes naturales⁵⁷.

Luego, en el 2007 la UE aprueba la segunda la segunda Estrategia Regional para la CAN para los años 2007-2013. Los temas de cooperación serían aquellos relacionados con la integración económica regional, cohesión económica y social y lucha contra las drogas ilegales⁵⁸.

Por otro lado, mediante la Declaración Conjunta sobre Diálogo Político de 1996, se instauró formalmente el dialogo político para tratar asuntos birregionales de interés común. Además de intercambiar ideas sobre la situación política y económica de ambas regiones y las perspectivas de las relaciones birregionales, en las reuniones celebradas se establecen las grandes orientaciones sobre los temas de interés común.

Así, a través de las Cumbres de Jefes de Estado que reúnen a las más altas autoridades de los países de América Latina, UE y el Caribe, se decidió de manera progresiva el inicio de las negociaciones entre la CAN y la UE para lograr un AdA. El mercado latinoamericano se volvió especialmente atractivo para la UE cuando comienzan a surgir los tratados comerciales entre EEUU y distintos países de esta región. Con el fin de evitar el desvío comercial, la UE optó por intensificar las relaciones birregionales con América Latina a través de los acuerdos de diálogo político y cooperación que luego darían paso a los acuerdos comerciales. En otras palabras, el diálogo político se ha convertido en la característica que diferencia los tratados comerciales suscritos por la Unión Europea con otros actores⁵⁹. Esto implica para algunos “un mecanismo eficaz y diferenciador del esquema convencional de manejo de relaciones bilaterales, que siempre es susceptible de mejorar, y para otros, su contenido se ve afectado en la práctica por la falta de ejecutividad y exceso de declaraciones”⁶⁰.

Los primeros en firmar este modelo de Acuerdo de Asociación (AdA) con tres pilares, conocido como acuerdos de cuarta generación, fueron Méjico y Chile en el 2000 y 2002 respectivamente. Esto impactó a los países de la CAN quienes también buscaban consolidar y mejorar el SGP a través de un acuerdo comercial de carácter permanente. De ese modo, en el 2003 ambas partes suscribieron un Acuerdo de Dialogo Político y de Cooperación como paso inicial al AdA, el mismo que fue adoptado a través de la Decisión 595 de la CAN. Éste reemplazó al Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y a la Declaración Común de Roma sobre Diálogo Político de 1996.⁶¹ Después de la Cumbre de Guadalajara en el 2006, los países andinos propusieron el inicio de las negociaciones, para lo cual la UE les exigió una valoración conjunta que evalúe el grado de integración de la CAN. Este análisis trajo muchas dificultades a los andinos debido a que el proceso de integración de la región se encontraba paralizado por falta de consenso entre sus miembros.

3.2 Rondas de negociación

En junio del 2007, a través de la firma del Acta de Tarija en Bolivia, se iniciaron oficialmente las negociaciones para un AdA entre la UE y la CAN. En ella, se aceptó tomar en cuenta las

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Los tratados comerciales bilaterales suscritos por los Estados Unidos no contienen este elemento de dialogo político, sino se concentran totalmente en el intercambio comercial.

⁶⁰ LEVI, Michel (2006). *El dialogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. En: Oasis N° 12. Año 2006/2007. Bogotá.

⁶¹ Cabe señalar que, ese mismo año (2003), los países de la CAN hicieron una Declaración Política sobre la Cooperación CAN-UE en materia de lucha contra las drogas ilícitas, en donde se hace un llamado a fortalecer la cooperación en materia de tráfico ilícito de drogas a través del desarrollo de proyectos concretos.

asimetrías existentes entre la región andina y europea, así como al interior del área andina, dando lugar a un posible trato especial y diferenciado para Bolivia y Ecuador. Por su parte, la CAN reafirma su compromiso de profundizar los procesos de integración de la región.

Los objetivos de la UE en la negociación son los siguientes:

- Tener una zona de libre comercio bajo acuerdos tipo OMC-Plus, que implican asumir mayores compromisos a lo negociado en el ámbito multilateral. Al igual que EEUU, la UE también intenta obtener mayores concesiones en los acuerdos birregionales, especialmente en la liberalización del mercado de servicios y los temas de Singapur que son actualmente materia de controversia en la Ronda de Doha.
- Lograr el desarrollo humano a través de la cohesión social, protección de los derechos humanos y democracia.
- Reforzar la integración de la CAN, exigiendo una negociación como región y no por país, lo que requiere⁶²:
 - Un punto inicial de desgravación desde el cual empezaría el desmantelamiento tarifario, el mismo que consiste en que los bienes europeos se beneficien del mercado ampliado andino, mediante el pago de un arancel que sea el mismo independientemente de cuál sea la aduana andina de entrada⁶³.
 - Simplificación y armonización de regímenes aduaneros
 - Facilitación del transporte terrestre y transfronterizo
- La UE no ha aceptado exclusión de temas, sin embargo, Bolivia en este aspecto ha solicitado su exclusión en algunos temas, lo cual está demorando las negociaciones.

Los objetivos de la CAN en las negociaciones son los siguientes:

- Asegurar de manera permanente el SGP-Plus y buscar que las desgravaciones concedidas sean aún más beneficiosas.
- Conseguir mayor flexibilidad en las restricciones de ingreso de productos agrícolas tales como medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, estándares de calidad (ecoetiquetado) y responsabilidad social, normas de empaque entre otras.
- Sobre la base de lo concedido por la UE a otros países como a Chile y México, la CAN debería determinar sus posiciones ofensivas, especialmente teniendo en cuenta las características de las exportaciones andinas. Así, por ejemplo, dado que la UE presenta sensibilidades en espárragos, producto de especial interés para el Perú, las negociaciones deberían aspirar, al menos, lo conseguido por México donde los espárragos frescos o refrigerados recibieron un contingente arancelario de 600 tn con 0% arancel ad-valorem⁶⁴.

Por otro lado, es importante establecer posiciones defensivas mediante mecanismos de protección (cuotas, franjas de precios, contingentes y salvaguardias) para limitar los efectos de las altas subvenciones que otorga la UE a productos cultivados en la región andina. Nuevamente, es útil tener como referencia lo ocurrido en otros países poseedores de un AdA. Según Fairlie, “si la UE es consecuente con su declaración de respeto a institucionalidad andina y su mecanismo de integración, debería avalar el mantenimiento de la franja de precios. El problema es que, en su mandato negociador, se establece que las

⁶² FAIRLIE, Alan (2007b). *Op. cit.*

⁶³ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np12-10-06a.htm>.

⁶⁴ FAIRLIE, Alan (2007b). *Op. cit.*

concesiones que los andinos hagan a terceros, también deberán ser extendidos a la UE”⁶⁵. En este sentido, el TLC con EEUU trae consecuencia en las negociaciones pues establecen un piso de concesiones.

Como ya se ha visto, la idea detrás de un AdA de cuarta generación es que los tres pilares (comercio, diálogo político y cooperación) se complementen entre sí, de modo que el comercio exterior contribuya con el desarrollo de los países, reduciendo las inequidades globales y nacionales. A continuación, veremos lo que se ha ido planteando en las negociaciones.

(i) Diálogo político

Las negociaciones de diálogo político y cooperación, en el marco del AdA, están a cargo de los representantes del ministerio de Relaciones Exteriores. Al inicio de las negociaciones ambas partes coincidieron en lo siguiente:

“La Unión Europea y la Comunidad Andina enunciaron a título indicativo diversos objetivos que podrían figurar en el futuro Acuerdo, citando, entre otros, el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza, la cohesión social y el desarrollo humano sostenible con reconocimiento de las asimetrías y diferencias de desarrollo entre las partes y al interior de las mismas”⁶⁶.

Además, en la última ronda llevada a cabo en Quito (abril del 2008) se lograron algunos avances en donde destacó que los principios más importantes que regirían este pilar serían el buen gobierno y el estado de derecho. Algunos temas abordados fueron aquellos relacionados a los objetivos del diálogo político, áreas del diálogo político, la no proliferación de armas de destrucción masiva, lucha contra el terrorismo, multilateralismo, migración y lucha contra la pobreza y promoción de la cohesión social⁶⁷.

(ii) Cooperación

Según la estrategia regional 2007-2013, la Comisión Europea ha seleccionado tres sectores fundamentales para las actividades de cooperación con la CAN: reforzar su integración económica, mejorar la cohesión social y económica y colaborar en su lucha contra la droga bajo el principio de responsabilidad compartida. De éstas, las que se presentan como un mayor reto para la región, asignándose un mayor presupuesto, son la integración económica y la cohesión social. Todas ellas tendrían como temas transversales los derechos de los pueblos indígenas, la equidad de género, el empleo adecuado, la protección del medio ambiente entre otros⁶⁸.

La integración de la CAN es sumamente importante para la UE, especialmente porque facilitaría el comercio entre ambas regiones. Precisamente por ello, un nivel suficiente de integración ha sido un requisito para un futuro AdA. Así, con el objetivo de crear un mercado andino común, se busca armonizar la legislación referente a aduanas, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual así como mejorar el comercio intra-regional de la CAN y ayudar a que esta región se integre mejor al mercado mundial. El tema del medio ambiente debiera ser considerado en los proyectos de cooperación tanto para minimizar el impacto negativo sobre el mismo como para crear conciencia del desarrollo sostenible. No obstante, como esta estrategia reconoce, entre los principales riesgos se encuentran la

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-10-07a.htm>.

⁶⁷ http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/CAN-UEronda3_2.htm.

⁶⁸ Comisión Europea-CAN (2007). Documento de estrategia regional 2007-2013. E/2007/678, en http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_es.pdf.

presión ejercida por acuerdos bilaterales entre un país miembro de la CAN y un tercero, así como las desigualdades entre los países andinos y la imposición de políticas que no reconozca dichas diferencias.

Para ambas regiones, desarrollar una mayor cohesión social, entendida como la disminución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, también es prioridad. Esto incluye el tema de derechos de poblaciones indígenas, la equidad de género, el empleo adecuado, el medio ambiente, etc. Así, la UE se ha comprometido en apoyar con el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) elaborado por la CAN para que éste se convierta en una estrategia de cohesión social y económica que sea integral e inclusiva. Dentro de los objetivos de cooperación se busca reforzar las sinergias entre cohesión social y protección del medio ambiente, habiéndose priorizado los temas de cambio climático, agua, biodiversidad y bosques. Entre los mayores riesgos reconocidos en la estrategia regional están, por un lado, que la cohesión social deje de ser prioridad dentro de las agendas políticas y, por el otro, que ésta no se quiera tratar a nivel de toda la región ya que las desigualdades sociales se han incrementando durante las últimas dos décadas y no han podido ser resueltas con programas de asistencialismo. Si bien son desafíos internos, la UE ha demostrado su interés por eliminar estas diferencias sociales, pobreza y exclusión social a través del apoyo en el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la CAN, el cual está vinculado con los objetivos de desarrollo del milenio.

Este Plan busca la convergencia de objetivos y metas sociales entre los cinco países andinos, creando las condiciones para que el crecimiento económico se traduzca en la reducción de la pobreza y de las desigualdades socioeconómicas que padece la región andina. Para ello es necesario desarrollar diversos proyectos y programas de carácter regional, en temas de importancia como salud, empleo y educación. Sin embargo, existen algunos temas faltantes que deben incluirse en el PIDS, como el tema de género o al tema multiétnico, lo cual es particularmente importante en el contexto de la CAN y para alcanzar la cohesión social. En este sentido, no se debe perder de vista que estos temas deben estar interrelacionados a la temática ambiental, biodiversidad, recursos genéticos, agua, cambio climático y comercio.

Si bien la cooperación que brinda la UE usualmente se materializa en recursos económicos es importante notar que la estrategia de cooperación también plantea fortalecer las capacidades técnicas o institucionales de la CAN, favoreciendo la integración regional no solo en materia económica sino también en la política social.

En la última ronda de negociaciones llevada a cabo en Quito (abril del 2008) se realizó un intercambio de textos entre ambas partes, estos textos abordaron temas relacionados a Principios de la Cooperación y los temas vinculados con democracia, derechos humanos, buen gobierno, estabilidad, justicia, libertad y seguridad. Por otro lado, también hubo un avance en cuanto a la redacción de artículos (borradores) que abordaron temas de cohesión social, asuntos poblacionales, empleo y protección social, salud, educación y capacitación, género, pueblos indígenas, afrodescendientes y minorías, personas desplazadas, desarraigadas, refugiadas y ex-miembros de grupos armados al margen de la ley, personas con discapacidad y seguridad alimentaria.

(iii) Comercio

A la fecha, se han tenido tres rondas de negociaciones del pilar comercial: la primera en Bogotá, la segunda en Bruselas y la tercera en Quito. Si bien la UE insistía en que las negociaciones debían hacerse en bloque, en la V Cumbre de América Latina y el Caribe con la UE celebrada en Lima se acordó que los miembros de la CAN trabajarían en una “arquitectura novedosa” que sería presentada a la UE previo a la cuarta ronda de

negociación de Bruselas. Ahí se plantearía la estructura de trato diferenciado entre Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. Lamentablemente, ésta no se consensuó, especialmente en el tema de desarrollo sostenible y propiedad intelectual, por lo que la UE canceló la ronda.

Como se mencionó anteriormente, fue la CAN quien impulsó iniciar las negociaciones con el fin de obtener un AdA, de modo que se aseguren de manera permanente los beneficios del SGP-Plus. Sin embargo, la exigencia de la UE fue que la negociación se lleve a cabo en bloque y no por país. Esta exigencia ha presentado muchas dificultades a la CAN ya que ha puesto en evidencia la poca integración de sus miembros y la falta de consenso en muchos temas. Esto se debe principalmente a las diferencias existentes en los modelos de desarrollo económico. Así, los gobiernos de Colombia y Perú presentan una mayor liberación de su comercio externo. Esto se evidencia en el TLC con los EEUU, suscrito para el caso peruano y en espera de ser ratificado por el congreso estadounidense para el caso colombiano. Caso contrario, Bolivia y Ecuador presentan mayor protección a sus mercados y rechazan todo tipo de acuerdo comercial que excluya a los más pobres. Sin embargo, a pesar de esta posición no están en contra del comercio sino que sustentan que las negociaciones entre bloques asimétricos debe tomar como principio esencial el trato especial y diferenciado. Así, existen dos posiciones distintas: Perú y Colombia apuestan por la total apertura de los mercados dado que éstos ya se encuentran bastante abiertos; mientras que Bolivia y Ecuador hacen mayor hincapié en el trato especial y diferenciado dado no solo que el costo de apertura sería mucho más elevado, sino que los niveles de desarrollo de estos países son menores. Esto ha traído problemas en las relaciones políticas entre los países. Por ejemplo, los funcionarios peruanos piensan que Bolivia les está retrasando beneficiarse de un AdA con la UE, y a su vez, los bolivianos acusan al Perú de querer firmar un AdA independiente de la CAN. Actualmente, Colombia, Perú y Ecuador han manifestado su interés por realizar negociaciones independientes con la UE dado que las diferencias con Bolivia fueron insalvables.

Es habitual que las rondas de negociaciones se lleven a cabo por mesas donde se intercambian y debaten propuestas sobre temas específicos. Las mesas de negociación son: acceso a mercados (ámbito agrícola y no agrícola), reglas de origen, trato especial y diferenciado, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual, asuntos aduaneros y facilitación del comercio, compras públicas, servicios, desarrollo sostenible, competencia, defensa comercial y solución de diferencias. A continuación analizaremos los avances que se habían logrado en las mesas más importantes cuya fuente de información proviene del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

- Mesa de acceso al mercado agrícola.- El objetivo de ambas partes es lograr mayor acceso a mercados y la más completa liberalización de los productos de interés comercial y estratégico del ámbito agrícola. Los temas abordados incluyen el ámbito de derechos de aduana, salvaguardia agrícola, sistema de precios de entrada, sistema de franja de precios, otras medidas que afectan los aranceles, así como las barreras no arancelarias como restricciones cuantitativas, licencias, permisos, impuestos y cualquier otro recargo. También se tomarán en cuenta los subsidios a la exportación, ayudas internas y otras similares. Las negociaciones deberán tomar en cuenta los intereses de ambas partes, teniendo en cuenta particularmente los productos que son sensibles. Las asimetrías y el TED entre la UE y la CAN, así como dentro de la CAN, son transversales a todos los temas, allí donde es pertinente aplicarlo.

La CAN afirma que el tema de mayor complejidad es la armonización del Punto Inicial de Desgravación (PID) dado que dos de los países andinos (Bolivia y Ecuador) están

revisando sus aranceles NMF. Por otro lado, la UE ha sido enfática en mencionar que no negociará subsidios a la exportación ni ayudas internas en un acuerdo bilateral. Argumentó que esa negociación se realiza en el seno de la OMC y que no ha negociado dicho tema en ninguno de sus acuerdos bilaterales previos.

Otro tema interesante tratado en esta ronda fue que la franja de precios, los precios de entrada, las subvenciones a la exportación y las ayudas internas deberán ser consideradas en las ofertas y solicitudes que cada parte realice, lo cual implica que la UE no aceptará regulaciones sobre dichos temas en el texto sino que a través de las ofertas y solicitudes la CAN manifieste sus intereses. Por otro lado la UE manifestó su aceptación a que la CAN presente una propuesta de salvaguardia especial agrícola.

Es en la última ronda donde se dieron mayores precisiones acerca de las negociaciones y las posiciones de las partes. Así, la UE presentó su oferta indicando el número de líneas arancelarias y el comercio involucrado para cada una de las categorías de desgravación. Asimismo, aclaró que el sistema de precios de entrada de la UE es un mecanismo regulador de precios, que casi no se aplica a los países de la CAN dado que las importaciones de los productos sujetos al mismo están en contra-estación y no se afectan por este sistema.

La CAN, por su parte, manifestó su preocupación sobre la consolidación del SGP+, a lo cual la UE señaló que el SGP+ es una medida unilateral y temporal y que no debe ser tomado como referencia para el análisis de su oferta. Así, todo su universo arancelario está sujeto a negociación, razón por la cual la CAN debe presentar solicitudes que consideren sus intereses específicos. Al respecto la CAN expresó que la consolidación del SGP+ es uno de los objetivos andinos así como la mejora de las condiciones actuales de acceso al mercado europeo.

Los países de la CAN cuentan con 940 partidas en agricultura (todos coinciden con estas partidas) pero dentro de ellas existen 328 líneas arancelarias que no tiene punto inicial de desgravación (PID) por no existir acuerdo entre los países de la CAN y la UE, sobre todo en productos como lácteos, maíces, fruta, carnes, aceites, azúcar, licores, etc. La UE solicitaba que en el corto plazo se armonicen estas líneas arancelarias que no tiene PID. Dado que cada país de la CAN elaboró su propia oferta manifestando la falta de un acuerdo conjunto en dichas 328 líneas, la UE manifestó su preocupación. En este sentido la UE agregó que el PID es una herramienta para lograr una integración andina y que la CAN debe realizar los mejores esfuerzos para alcanzar una mayor armonización para el envío de la próxima mejora de oferta.

Para aquellas líneas arancelarias que tienen PID y hay acuerdo entre todos los países miembros de la CAN, se pudo establecer una desgravación inmediata a partir de los 5 y 10 años.

Por otro lado, la UE mediante solicitud requiere una mejora de la oferta en 309 líneas arancelarias en las cuales plantea: 98 líneas arancelarias con desgravación inmediata, 143 en 5 años y 68 en 10 años. La UE también mencionó que podría haber alguna flexibilidad en cuanto al tema del subsidio a las exportaciones. Asimismo, señaló que no está interesada en la eliminación total del mecanismo de franja de precios, pero considera que la liberalización de productos debe cubrir todos los aspectos en materia arancelaria, por lo que se debe trabajar bajo el criterio de intereses específicos (línea por línea).

En cuanto al tema de asimetrías y TED dentro de la mesa de acceso al mercado agrícola, Bolivia presentó su propuesta que implicaba plazos de gracia, exclusiones y periodos de desgravación diferentes a los presentados por los demás países andinos. Además,

consideró que la desgravación esté sujeta a tasas de crecimiento de sus exportaciones (benchmark). La respuesta de la UE fue que será muy difícil atender completamente la solicitud de Bolivia, sin embargo expresó que podrían otorgarle un período de gracia más largo.

- Mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado.- Se planteó la necesidad de reflejar la existencia de asimetrías y establecer un trato especial y diferenciado entre la CAN y la UE, así como en el interior de la CAN. En este sentido, la CAN presentó como objetivo establecer un marco normativo que contribuya a desarrollar las capacidades (productivas y comerciales) y a reducir las asimetrías de los diferentes grados de desarrollo entre los bloques del AdA y al interior de ellos, a través de la creación de mecanismos efectivos para aprovechar las oportunidades de este acuerdo teniendo en cuenta las sensibilidades existentes, impulsar un desarrollo armónico y equilibrado a nivel económico, socio-cultural y medioambiental, entre otros.

Los alcances de las disposiciones a ser establecidas en el capítulo de Asimetrías y Trato Especial y Diferenciado serán transversales y aplicables en cada uno de los subgrupos del Pilar Comercial cuando la temática que se negocie lo permite y sea pertinente. Sin embargo, la UE manifestó su posición que el tema de asimetrías y TED no debe ser tratado en un capítulo separado del AdA, para lo cual la UE se comprometió a remitir información relevante sobre TED, así como algunos ejemplos de los mecanismos de monitoreo y revisión establecidos en otros acuerdos comerciales suscritos por la UE con otros países.

- Mesa de obstáculos técnicos al comercio.- Los objetivos de esta mesa es que a través del AdA se logre un acceso efectivo al mercado de las partes, evitando que las normas, reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad se constituyan en obstáculos innecesarios al comercio de las partes. Asimismo, hay un reconocimiento de las asimetrías existentes entre la CAN y la UE y al interior de la CAN, así como la aplicación del TED. La UE accede a la cooperación en asistencia técnica, financiera o de otro tipo relacionado a los obstáculos técnicos.

Para efectos de las negociaciones, en este tema se debe considerar como base el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC, así como la normativa comunitaria andina respecto a los avances en materia de OTC. Posteriormente, tanto la UE y la CAN realizaron una presentación sobre el funcionamiento de sus respectivos sistemas de calidad (libre circulación de mercancías y sistema regulatorio). Finalmente, durante la última ronda de negociaciones la CAN presentó una propuesta de texto del capítulo explicando la estructura y fundamento artículo por artículo, el cual fue sometido a discusión, encontrándose coincidencias y diferencias con la UE.

- Mesa de medidas sanitarias y fitosanitarias.- El representante de la CAN en esta mesa manifestó que se debe lograr mediante el AdA eliminar las barreras y los obstáculos innecesarios, logrando el incremento de los flujos comerciales objeto del acuerdo. Asimismo, se debe considerar el TED al que tiene derecho los países de la CAN en virtud de las diferencias de los niveles de desarrollo, sin que ello signifique el incumplimiento de los requisitos y condiciones de carácter sanitario que los productos del sector agropecuario están obligados a cumplir.

La UE manifestó su preocupación en lograr la igualdad en la libre circulación de los bienes tanto en la CAN como en la UE, pero para lograr ello es importante el reconocimiento de los status sanitarios de las partes, así como la confianza en organismo fuertes encargados de la sanidad. Posteriormente, la UE informó en qué temas recae las

medidas sanitaria y fitosanitarias en ese bloque, las cuales fueron básicamente controles a la importación y puesta en libre circulación de los productos importados de los países terceros, sistema de alerta rápida para alimentos y piensos, sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad alimentaria. Por el lado de la CAN también informó sobre los avances realizados en el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA).

Después que ambos bloques intercambiaron proyectos de texto del capítulo los miembros de esta mesa decidieron examinar los textos presentados por ambas partes de modo que se pudiera tener una exacta visión de los intereses de las partes, se hizo énfasis en temas como disposiciones relativas a la integración regional, la armonización legislativa, la transparencia de los requisitos de importación y el bienestar animal. Asimismo, se tocaron temas referidos a trato especial y diferenciado, cooperación y asistencia técnica, evaluación del riesgo y verificación del cumplimiento de requisitos de medidas sanitarias y fitosanitarias a la importación, insistiendo la CAN en que el tema de bienestar animal no constituye tema del ámbito de las MSF. Finalmente las partes acordaron que el texto presentado por la CAN será el documento base pero podrá ser modificado o complementado con otras propuestas.

4 Bibliografía

Documentos

- CAN (2004). *Aprovechamiento del SGP Droga*. Secretaria General, en <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi696.doc>. [Visitado el 11 de mayo de 2008].
- CEPAL (2001). *La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico*. Santiago: CEPAL, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/9467/I507.pdf>. [Visitado el 10 de junio de 2008].
- COMEXPERÚ. “SGP Drogas Vs. SGP Plus”, en: *Semanario COMEXPERÚ*. N° 293. Año 2004, en <http://www.comexperu.org.pe/archivos/semanario/SEMENARIO%20COMEXPERU%2093.pdf>. [Visitado el 23 de junio de 2008].
- COMISIÓN EUROPEA. *El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea*. Dirección General de Comercio. Bélgica. 2004, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf. [Visitado el 15 de mayo de 2008].
- Comisión Europea-CAN (2007). Documento de estrategia regional 2007-2013. E/2007/678, en http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_es.pdf. [Visitado el 18 de mayo de 2008].
- Consejo de la Unión Europea (1994) *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, en <http://www.oei.es/oeivirt/rie07a08.htm>. [Visitado el 01 de junio de 2008].
- CONVEAGRO (2007) *Productos agrarios sensibles en el Acuerdo reasociación entre la Comunidad Andina-CAN y la Unión Europea-UE*. Lima: CONVEAGRO.
- FAIRLIE, Alan (2007a). *Las Relaciones CAN-UE Perspectiva de un Acuerdo de Asociación*.
- FAIRLIE, Alan (2007b). *Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*. Plades: Lima.
- FAIRLIE, Alan (2005). *Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN*. Comunidad Andina. Documento Informativo. SG/SEM.INTAL/di 3/Rev. 1, en http://www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC38%20OP_Fairlie%20Reino

- [so_Relaciones%20comerciales%20con%20la%20UE%20en%20el%20spaghetti%20bowl%20CAN.pdf](#). [Visitado el 27 de mayo de 2008].
- FASSBENDER, Karin (2004) *Relaciones Perú-Unión Europea* (presentación de Power point perteneciente al MINCETUR), en <http://www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/LEGAL/UE.pdf>. [Visitado el 10 de mayo de 2008].
 - GATT (1947) *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Artículo XVIII, Sección B. GATT.
 - HEALY, Stephen, Richard Pearce, Michael Stockbridge (1998), *El Acuerdo sobre Agricultura. Repercusiones sobre los países en desarrollo*, Roma: FAO.
 - LAIRD, Sam (1999) "Regional Trade Agreements: Dangerous Liaisons?" en *The World Economy*, Vol. 22, No. 9. Pp 1179-1200.
 - LAIRD, Sam, PETERS, Ralf y VANZZETI, David (2006) "Inquietud en el sur: políticas agropecuarias, comercio y pobreza" en *Integración y Comercio* 24:67-92, en http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_24_2006_Laird_Peters_Vanzetti.pdf. [Visitado el 01 de junio de 2008].
 - LEVI, Michel (2006). *El dialogo político como pilar de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. En: Oasis N° 12. Año 2006/2007. Bogotá.
 - OMC (2001) *Documentos preparatorios para la cuarta conferencia ministerial*. WT/GC/442, en http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/proposals_e/wt_gc_w442.pdf. [Visitado el 29 de mayo de 2008].
 - OMC (1994) *Declaración de Marrakech*.
 - OMC (1994) *Acuerdo sobre la Agricultura*.
 - OMC (1994) *Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*.
 - OMC (1994) *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*.
 - OMC (1994) *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*.
 - STEINBERG, Federico (2003). *El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercia*. En: ARI N° 107/2003. Real Instituto Elcano. Madrid, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Economia+Internacional/ARI+107-2003. [Visitado el 15 de junio de 2008].
 - STEINBERG, Federico (2006). *La Ronda de Doha en la encrucijada*. En: ARI N° 85/2006. Real Instituto Elcano. Madrid, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Economia+Internacional/ARI+85-2006. [Visitado el 10 de junio de 2008].
 - TANGERMANN, Stefan. *Futuro de los Acuerdos Comerciales Preferenciales para los Países en Desarrollo y la Actual Ronda de Negociaciones de la OMC sobre la Agricultura*. FAO. Roma.2002, en <http://www.fao.org/DOCREP/004/Y2732S/Y2732S00.HTM> [Visitado el 12 de junio de 2008].

Páginas web:

– **CAN**

http://www.comunidadandina.org/externo/ue_cooperacion.htm [Visitado el 03 de junio de 2008].

<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np12-10-06a.htm> [Visitado el 06 de junio de 2008].

<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-10-07a.htm> [Visitado el 07 de junio de 2008].

http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/CAN-UEronda3_2.htm [Visitado el 07 de junio de 2008].

– **FAO**

<http://www.fao.org/docrep/005/Y3733S/y3733s0b.htm#TopOfPage> [Visitado el 06 de mayo de 2008].

<http://www.fao.org/DOCREP/004/W7814S/W7814S05.htm#main> [Visitado el 18 de mayo de 2008].

<http://www.fao.org/DOCREP/004/W7814S/W7814S05.htm> [Visitado el 19 de mayo de 2008].

– **OMC**

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm [Visitado el 06 de mayo de 2008].

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm [Visitado el 06 de mayo de 2008].

– **PROEXPORT**

<http://www.proexport.com.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=1146&IDCompany=16> [Visitado el 23 de mayo de 2008].

– **SICE**

http://www.sice.oas.org/Dictionary/GT_s.asp#GT [Visitado el 15 de mayo de 2008].

[http://www.sice.oas.org/Dictionary/Dictio_e.asp#La_Política_Agrícola_Común_\(PAC\)_d_e_la_Unión_Europa](http://www.sice.oas.org/Dictionary/Dictio_e.asp#La_Política_Agrícola_Común_(PAC)_d_e_la_Unión_Europa) [Visitado el 15 de mayo de 2008].

Acuerdo Asociación UE-CAN: ¿quiénes ganan y quiénes pierden?

Un estudio exploratorio sobre el sector agrícola

Informes nacionales

Bolivia

**Bishelly Elías, Marco Antonio Romay, Coraly Salazar
CIPCA**

Ecuador

**Francisco Hidalgo, Patricio Ruíz
SIPAE**

Perú

**Marisol Inurritegui, Iris Camacho, Jodie Ludeña
CEPES**

**Lima, 12 de octubre de 2008
CEPES**



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

Informe nacional BOLIVIA

**Bishelly Elías, Marco Antonio Romay, Coraly Salazar
(CIPCA – La Paz)**

La Paz, octubre 2008

Índice

INTRODUCCIÓN	131
1. ARREGLO COMERCIAL ACTUAL.....	133
1.1. POLÍTICA ARANCELARIA DE BOLIVIA.....	133
1.2. PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS AL ADA.....	135
1.3. COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA BOLIVIA – UE.....	136
1.3.1. IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO AGRÍCOLA BOLIVIA – UE	137
1.3.2. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES POR BLOQUE.....	137
1.3.3. ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES POR BLOQUE	138
2. ESTRUCTURA AGRARIA.....	139
2.1. PERFIL DEL AGRICULTOR	140
2.2. PERFIL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE	143
2.3. FACTORES QUE EXPLICAN LAS DESIGUALDADES SOCIO-ECONÓMICAS.....	143
3. EFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES, AMBIENTALES Y POLÍTICOS	147
3.1. PRODUCTOS BENEFICIADOS Y AMENAZADOS	147
1.1.1 PRODUCTOS BENEFICIADOS.....	147
1.1.2 PRODUCTOS AMENAZADOS	157
3.2. EFECTOS ECONÓMICOS	166
3.3. EFECTOS SOCIALES.....	168
1.1.3 EFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN VULNERABLE.....	168
1.1.4 EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	170
3.4. EFECTOS AMBIENTALES	172
3.5. EFECTOS POLÍTICOS	173
1.1.5 POLÍTICAS PÚBLICAS Y COOPERACIÓN COMPLEMENTARIAS.....	173
1.1.6 CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN	174
1.1.7 CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS INTERNACIONALES.....	176
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	178

Introducción

En el año 2003 la Comunidad Andina (CAN) inicia el proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EEUU) en el que Bolivia participa solamente como observador. Con el pasar de las negociaciones, los demás países andinos terminan negociando bilateralmente, en estos momentos Perú cuenta con un TLC ratificado, Colombia está esperando la ratificación del Congreso estadounidense, mientras que Ecuador no logró terminar las negociaciones.

Desde mayo de 2004 se empieza a gestionar el Acuerdo de Asociación (AdA) entre la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea (UE), en el 2006 se decide impulsarlo y un año más tarde se inician las negociaciones. Las posiciones individuales de cada país andino están de acuerdo con sus intereses económicos, sociales y políticos por lo que en algunos temas resulta difícil trabajar desde la perspectiva de toda la CAN. Sin embargo, consideramos que el tema agrícola en una negociación comercial de esta magnitud es vital. No sólo se trata de negociar cupos de mercado o ventajas para ciertos productos sino también puede implicar cambios en su estructura agraria, en el grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y efectos en la actividad que genera mayor número de empleo y en la que se ocupan poblaciones rurales y pobres de nuestros países. Asimismo, es importante reconocer la diferencia abismal entre los puntos de partida de cada bloque, especialmente en el mercado agrícola.

Reconociendo estos aspectos, la negociación agrícola resulta compleja y probablemente sea una de las mesas más difíciles en este Acuerdo, por lo que es necesario empezar a tantear las distintas opciones y buscar las mejores alternativas para su negociación. Esperamos que este documento pueda ser un insumo para ese propósito.

Queremos destacar que en el caso boliviano el proceso de negociación ha sido distinto al resto de los países andinos, en el sentido que toda la sociedad civil tiene la posibilidad y la oportunidad de contar con información de primera mano acerca del avance de la negociación y de aportar con sus conocimientos. Como CIPCA participamos en las reuniones realizadas por la Mesa de Mercados Agrícolas y quedamos gratamente sorprendidas ante el cambio en la metodología de las negociaciones, sin embargo esta participación significa también cierta responsabilidad para el proceso de negociación al que debemos aportar desde la experiencia de trabajo institucional para la mejor toma de decisiones. Queremos agradecer a Oscar Bazoberry y a Marcos Nordgren por sus aportes e insumos para este documento.

Las autoras.

I. Arreglo comercial actual

1.1. Política arancelaria de Bolivia

A partir de 1985, en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) aplicados en los países de América Latina, Bolivia implementó una política arancelaria abierta al mercado internacional de manera unilateral que, básicamente, consistía en la aplicación de un arancel máximo efectivo del 10% ad valorem.

No obstante, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), para productos agropecuarios, Bolivia consolidó nominalmente sus aranceles en un 40% ad valorem, un margen aceptable para el incremento arancelario que, sin embargo, no fue utilizado.

A partir del 1 de abril de 2008, en la necesidad de implementar una política arancelaria acorde con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en la medida de armonizar nuestra estructura arancelaria nacional con la de los países andinos, de acuerdo a la DS 669 de la CAN que permite las modificaciones arancelarias de los países, se aplica una nueva estructura arancelaria con cinco niveles.

Los nuevos niveles arancelarios contemplados son los siguientes:

Nivel 1: 0%

Nivel 2: 5%

Nivel 3: 10%

Nivel 4: 15%

Nivel 5: 20%

Se trata de un ajuste arancelario cuyo instrumento principal es el arancel ad valorem, que tuvo cambios en sus niveles de aplicación buscando acomodarse a los objetivos del PND. Se hizo un análisis de manera de proteger al sector agrícola para determinar a qué productos se debía proteger. Haciendo un análisis de la política arancelaria vimos que el sector agrícola es el que más ha subido sus aranceles en relación a los que se tenía antes ya que gran parte del sector agrícola ha tenido movimientos de 10 a 15 y 20%. Podemos decir que un 40% del universo arancelario se incrementó a 15 o 20% de arancel.

Más allá de la estructura arancelaria, Bolivia también cuenta con instrumentos permanentes dentro de su política comercial, tales como sobretasas, franjas de precios, medidas

antidumping, derechos compensatorios y contingentes arancelarios¹, que permiten proteger al sector agropecuario.

En la coyuntura de crisis alimentaria actual, se vienen aplicando medidas de diferimiento arancelario así como de prohibición temporal de exportaciones para un grupo de productos agropecuarios (trigo, maíz, arroz, carnes de res y de aves, aceites de oleaginosas) aunque esta última medida está siendo gradualmente eliminada siempre y cuando se cumplan condiciones establecidas por el Gobierno.

Si el precio interno fluctúa dentro de una banda de precios establecida por el gobierno, se procede a la habilitación para la exportación en cupos definidos. Si en el proceso se vuelve a incumplir la exigencia, nuevamente se podrían implementar las medidas de prohibición.

En el siguiente cuadro se puede apreciar algunos instrumentos de política comercial que son aplicados por Bolivia.

Cuadro N° I.1 Política comercial de Bolivia

Producto	Arancel ad Valorem	Impuestos Internos	Otros
Carne de res Carne de aves	20%	IVA = 13% IT=3%	Diferimiento arancelario
Maíz amarillo duro	15%		Diferimiento arancelario y prohibición de las exportaciones
Trigos (duro y los demás)	10%		
Arroz	10%		
Aceite de oleaginosas	20%		
Soya en grano	10%		
Lácteos			
Miel			
Papas y fécula de papa			
Zanahorias			
Manzanas			
Cacao en polvo	15%		
Cebollas			
Ajos			
Lechugas			
Plátano			
Naranjas			
Mandarinas			
Cebada			
Maíz blanco			
Cacao en grano			
Manteca de cacao			
Maní con cáscara	15%		
Maní sin cáscara	10%		
Café en grano	15%		
Café molido	20%		

Fuente: www.aduana.gov.bo

Elaboración: Propia.

¹ Eventualmente, en el marco andino, Bolivia puede aplicar medidas referidas al artículo 90 que básicamente se constituye en una salvaguardia agrícola para un grupo determinado de productos.

1.2. Planteamientos y propuestas al AdA

El AdA tiene tres grandes pilares: el político, el de cooperación y el de comercio, este último se subdivide en 14 mesas de negociación de las que una de ellas es el acceso a mercados agrícolas.

Las propuestas de Bolivia en esta Mesa de Negociación se enmarcan en que la agricultura no puede ser tratada como una actividad económica y comercial corriente, ya que de ella depende la alimentación y la vida de millones de personas, y la sobrevivencia y cultura de centenares de pueblos indígenas en la región andina. Los Estados tienen el derecho y la obligación de garantizar la soberanía y seguridad alimentarias de su población haciendo prevalecer el bien colectivo por encima de los intereses del agro negocio. La promoción de una agricultura ecológica debe ser una prioridad, así como la protección y apertura de los mercados a los productos andinos para lograr un desarrollo armónico con la naturaleza.

En la propuesta inicial de Bolivia se presentaron los siguientes objetivos:

- Consolidar, mejorar y ampliar las preferencias arancelarias que tienen las exportaciones andinas con el SGP Plus para alcanzar un acceso libre a corto plazo en el mercado europeo considerando un Trato Especial y Diferenciado (TED) a la Comunidad Andina (CAN) y en especial para Bolivia.
- Eliminar las restricciones no arancelarias, considerando un TED para Bolivia.
- Preservar los sectores identificados como sensibles por los países andinos.
- Preservar la soberanía y seguridad alimentaria de la CAN y en especial de Bolivia.
- Contar con un mecanismo que le permita medir el aprovechamiento del acuerdo y la necesidad por la cual requiere de un TED por parte de la Unión Europea a través de metas e indicadores de crecimiento de un grupo definido de productos que generen empleo en Bolivia y contribuya a reducir la pobreza y las asimetrías al interior de la CAN y con la UE (*benchmarks*).
- Que las asimetrías y el TED sean transversales a todos los temas allí donde sea pertinente y aplicable.
- Bolivia también plantea un incentivo para la exportación de productos con mayor valor agregado.

Las estrategias de negociación están enmarcadas en el PND del país, ya que se tomará en cuenta la identificación de rubros productivos estratégicos que deberían ser protegidos y/o promovidos tanto para su consumo y producción nacional tomando en cuenta criterios de seguridad y soberanía alimentaria, como para su apoyo productivo y exportación.

Desde que el propio Presidente de la República impulsó las nuevas formas de negociación con la participación integral de todos los sectores, los ministerios involucrados, en este caso el de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), realizaron el acompañamiento respectivo, coordinando con las altas autoridades para alcanzar una posición nacional. Se elaboraron documentos base de negociación y otros de análisis tales como criterios de identificación de productos, análisis de categorías de desgravación arancelaria, entre otros para consideración del equipo negociador. Podríamos decir que el nivel de apoyo político, por esta instancia, es relativamente alto.

En el caso de Bolivia, la forma de negociación es de alguna manera diferente a la de los otros tres países de la CAN ya que por primera vez la sociedad civil tiene la oportunidad de participar tan activamente del proceso, brindando su opinión y aportando en los cambios. Si bien es cierto que también la sociedad civil de los otros tres países tiene una participación en las negociaciones, en Bolivia esta participación se da de una manera más franca y amplia, permitiendo a todos los interesados participar de las reuniones y brindar sus aportes. Tanto así que luego de una fase de

coordinación con la sociedad civil boliviana, se definió una metodología de participación con la que se está trabajando actualmente.

Como uno de los principios básicos de la negociación, la sociedad civil plantea la transparencia absoluta, es decir recibir toda la información relevante sobre lo que se trate en las mesas, los tipos de acuerdos y demás documentos de la negociación que puedan ser difundidos. En este sentido, se acordó que antes y después de cada Ronda de Negociación se tenga una reunión con la sociedad civil en cada Mesa Técnica para informar y recibir sugerencias en los puntos tratados.

Es así que las modalidades de revisión de documentos y recepción de aportes se dan con cierta regularidad en reuniones donde participan personas de los sectores privados, públicos y organizaciones de productores.

Durante este tiempo, se ha avanzado en cosas específicas como identificar algunos productos sensibles para la economía y la seguridad alimentaria de la población, por lo que se debería protegerlos o en todo caso excluirlos de la negociación. En el N° 1.2 se presentan los productos identificados como sensibles por el MDRA y MA.

Cuadro N° 1.2: Productos sensibles para la negociación

PRODUCTOS SENSIBLES	
Agua	Trigo
Azúcar de caña	Maíz
Aceite de soya	Arroz
Aceite de girasol	Plátano
Harina de cereales	Papa
Carnes	Cebolla
Leches	Tomate

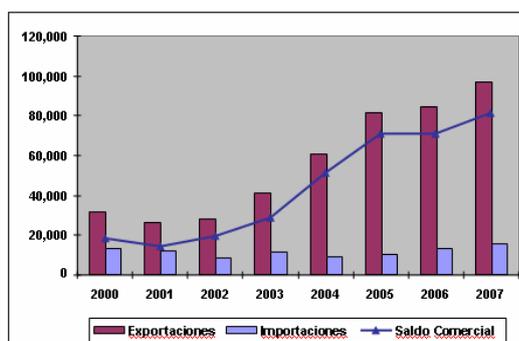
Fuente: MDRAyMA, 2008.

Elaboración: Propia

1.3. Comercio exterior agrícola Bolivia – UE

En el gráfico N° 1,1 se puede apreciar la evolución del comercio exterior agrícola de Bolivia con la Unión Europea durante el período 2000 – 2007.

Gráfico N° 1.1 Comercio exterior agrícola entre Bolivia y la Unión Europea 2000 – 2007
(En millones de dólares)



Fuente: INE, 2008.

Elaboración: Propia.

Desde el 2000 hasta el 2007, Bolivia presentó un saldo comercial agrícola positivo en el comercio bilateral con la Unión Europea pasando de 18.6 millones de dólares a 81.6 millones de dólares respectivamente con una tasa de crecimiento de más del 300%. Es a partir del año 2004 que existe un incremento sustancial en las exportaciones manteniendo una tasa de crecimiento ascendente hasta el 2007, siendo este último año el más alto de todo el periodo.

Por su parte, las exportaciones presentaron también una tendencia creciente pasando de 32 millones de dólares en el 2000 a 97 millones de dólares en el 2007, con una tasa de crecimiento del 200%.

Por otro lado, las importaciones de productos agropecuarios provenientes de la Unión Europea presentaron una tasa de crecimiento de apenas el 17% entre el 2000 y el 2007, pasando de 13 millones de dólares a 15 millones de dólares respectivamente.

1.3.1. Importancia relativa del comercio agrícola Bolivia – UE

La importancia relativa del comercio agrícola con la Unión Europea sobre el total exportado en productos agropecuarios, se puede apreciar en el Cuadro N° 1.3.

Cuadro N° 1.3. Importancia relativa del comercio agrícola Bolivia – UE con respecto Bolivia – Mundo. 2000 – 2007
(En millones de dólares y en porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EXP. AGROP. TOT.	434.23	405.06	444.57	512.99	627.66	589.67	627.25	730.98
EXP. AGROP. UE	31.76	26.63	28.04	40.68	60.37	81.09	84.00	97.00
PARTICIPACIÓN	7%	7%	6%	8%	10%	14%	13%	13%
IMP. AGROP. TOT.	278.13	269.37	243.80	236.48	236.21	256.26	281.38	387.01
IMP. AGROP. UE	13.13	11.95	8.60	11.60	9.13	10.16	13.23	15.40
PARTICIPACIÓN	5%	4%	4%	5%	4%	4%	5%	4%

Fuente: www.ine.gov.bo

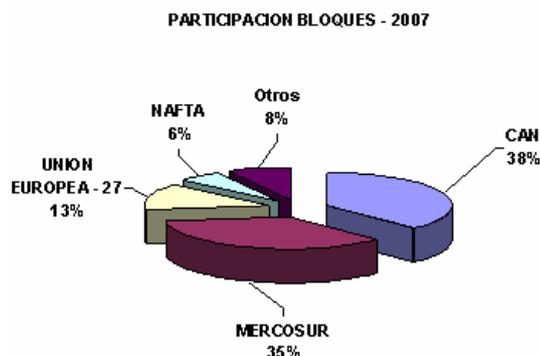
Elaboración: Propia.

Las exportaciones de productos agrícolas hacia la UE, entre el 2000 y el 2007 representaron, en promedio, el 10% del valor total exportado. El año de mayor participación fue el 2005 con un 14% del valor exportado.

Mientras tanto, en el mismo periodo, las importaciones representaron tan sólo el 4% siendo los años de mayor participación el 2000, 2003 y 2006 con un 5% del valor importado.

1.3.2. Destino de las exportaciones por bloque

El Gráfico N° 1.2 muestra la importancia de las exportaciones por bloque de destino durante el 2007, que incorpora las exportaciones enviadas a la Unión Europea.

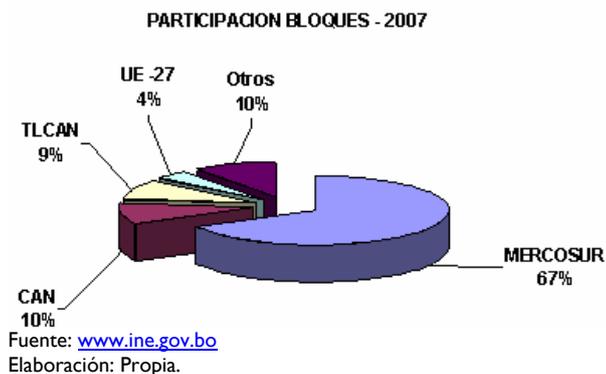
Gráfico N° 1.2. Participación principales bloques de destino de las exportaciones-2007

Fuente: www.ine.gov.bo
Elaboración: Propia

El principal mercado de destino de las exportaciones bolivianas durante el 2007 fue la CAN con una participación del 38% seguido del MERCOSUR considerando a Venezuela dentro de este bloque con una participación del 35%. Las exportaciones hacia la UE representaron el 13%.

1.3.3. Origen de las importaciones por bloque

Respecto al origen de las importaciones, el Gráfico N° 1.3 muestra la importancia de este origen por bloque durante el 2007, que incorpora las importaciones provenientes de la Unión Europea.

Gráfico N° 1.3. Participación principales bloques de origen de nuestras importaciones. 2007

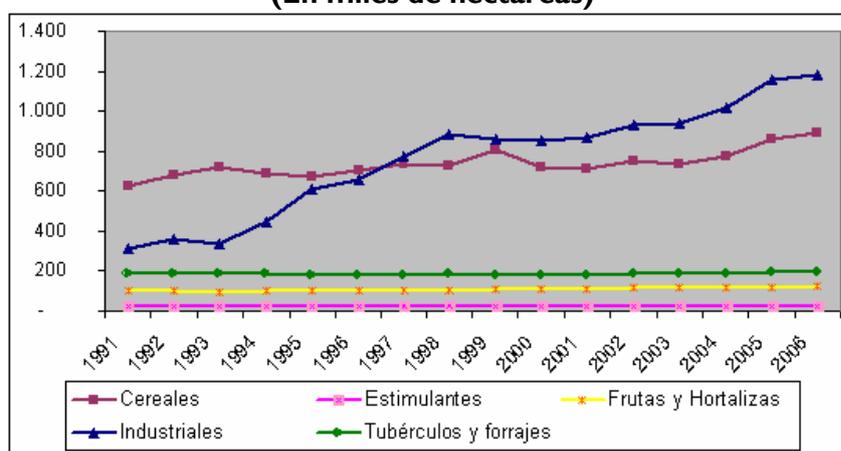
El principal mercado de origen de las importaciones bolivianas durante el año 2007 fue el MERCOSUR con una participación del 67% seguido de la Comunidad Andina con una participación del 10%. Las importaciones provenientes de la UE representaron apenas el 4%.

2. Estructura agraria

En el año 2006, la actividad agrícola en Bolivia representó el 16% del PIB y fue la ocupación principal de más del 37% de la población económicamente activa (PEA2) y en el área rural fue la actividad principal del 81% de la población.

El sector agropecuario ha contribuido y todavía contribuye de manera importante en la provisión de alimentos y en la generación de empleo e ingresos. Sin embargo se debe notar que en los últimos 23 años ha existido una tendencia al incremento de la superficie de cultivos agroindustriales principalmente soya y caña de azúcar y en menor medida girasol y algodón. En cambio los otros cultivos se han mantenido prácticamente estáticos, como son los cereales (maíz, arroz y trigo), estimulantes (café), frutas y hortalizas, tubérculos y forrajes. Parte de este cambio en la estructura agraria se debe a la política de apertura de mercados aplicada en el Plan de Ajuste Estructural implementado a partir de 1985.

Gráfico N° 2.1. Bolivia, evolución de la superficie cultivada por tipo de cultivos 1991 – 2006 (En miles de hectáreas)



Fuente: MDRAyMA 2008.
Elaboración: Propia.

Esta apertura comercial ha repercutido en las condiciones de vida de la población campesina, de acuerdo con lo expuesto por Pérez (2003)³:

El PAE, a través de la apertura comercial y de liberalización de precios, determinó cambios importantes en la producción, el consumo, el empleo y los ingresos del sector campesino andino... determinando una concentración de los efectos negativos de la apertura comercial en amplios estratos tradicionales, ubicados esencialmente en las tierras altas (altiplano) y en

² La PEA en Bolivia para el año 2005 fue de 4,257,151 personas.

³ *Apertura comercial y sector agrícola campesino.* Mamerto Perez Luna. CEDLA, 2003. p. 111.

los valles interadinos (secos), donde se sobrevive a la crisis a costa de una explotación extrema de la fuerza de trabajo.

2.1. Perfil del agricultor

En Bolivia, el Ministerio del sector y algunos autores en diversos momentos han realizado una tipología de productores agrícolas⁴ y es en base a esta información sumada a la experiencia de trabajo de CIPCA que se ha optado por la siguiente categoría de productores:

- i. **Productores agroempresariales:** Tienen como destino de su producción el mercado interno y externo; cuentan con acceso a tecnología, mano de obra asalariada y créditos del sistema financiero. Dependiendo de la cantidad de tierra que cultivan se pueden clasificar en grandes, medianos y pequeños. Producen principalmente monocultivos para procesamiento de la agroindustria: soya, girasol, caña de azúcar y ganadería bovina para carne y avicultura (incluyendo la producción de alimentos balanceados).
 - **Agroempresarios Grandes.** La ganadería es extensiva. La tierra en la que trabajan es mayor a 500 ha. En esta categoría se incluye a empresarios agroindustriales y hacendados⁵; debido a las características geográficas se encuentran ubicados en los llanos y amazonía de Bolivia, en los departamentos de Santa Cruz y Beni. Los principales productos de los grandes agroindustriales son: soya y girasol, ganado bovino y en menor medida caña y avicultura.
 - **Agroempresarios Medianos.** Se diferencian de los agroempresarios grandes en la cantidad de tierra que producen, que comprende de 50 a 500 ha. Se puede decir que en la producción de algunos cultivos son más eficientes en el uso de tecnología (producción bajo riego) con relación a los grandes. Casi siempre contratan mano de obra asalariada. Esta tipología la ubicamos también en los llanos y amazonía de Bolivia, comprendiendo a los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Los principales productos agrícolas de esta categoría son: caña de azúcar, soya, girasol, maíz amarillo, arroz, ganadería bovina y avicultura.
 - **Pequeños Agroempresarios y/o colonizadores.** Este grupo destina la mayor parte de su producción al mercado interno y una menor parte a la exportación, aunque también destinan una pequeña parte al autoconsumo. Se diferencia de los anteriores grupos en que contrata mano de obra pero en menor cantidad y para tareas específicas, complementando sus actividades con mano de obra familiar. La tenencia de tierra se encuentra entre las 5 y 50 ha. Además de las zonas de los llanos y amazonía, se incluyen a los valles, comprendiendo los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Cochabamba. La producción de este grupo varía de acuerdo con la zona –en los llanos se cultiva arroz, caña de azúcar, sésamo, maíz, fréjol; en la amazonía, castaña, café y cítricos; en los valles, frutas como plátano, piña, durazno y uva.

Los *colonizadores* representan un sector importante de los pequeños agroindustriales, son grupos de quechuas y aymaras que se han asentado en el Norte y Este de Santa

⁴ *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural*, 2003. ANEXO

Agricultura y desarrollo sostenible, Hernán Zeballos, 2006. p.145.

Revolución agraria y forestal para el desarrollo rural integral y sustentable. MDRAyMA, septiembre de 2007.

Campesinos, patronos y obreros agrícolas. Pablo Pacheco y Enrique Ormachea. CEDLA, 2003. p. 18 y 23.

⁵ De acuerdo a Carlos Valderrama, *Estadísticas Agrarias, Tenencia de la Tierra en Bolivia (1953 - 2002)*, en Bolivia existen 4,066 haciendas con un promedio de 4,646 hectareas cada una.

Cruz después de la reforma agraria de 1952 y que contribuyen al mercado agroindustrial ya que producen soya, girasol, caña y otros aunque con menores ventajas en el acceso a mercado que los medianos y grandes agro-empresarios.

ii. **Productores tradicionales:** Los productores tradicionales en Bolivia son el grupo más grande. Solamente en Santa Cruz representan un 90% de los agricultores rurales⁶, mientras que un porcentaje mayor se encuentra en cada uno del resto de los departamentos de Bolivia. A los productores tradicionales se les ha clasificado en dos grandes grupos: productores campesinos e indígenas:

- **Economía Campesina.** Representan el mayor grupo que se dedica a la agricultura rural en Bolivia. Su producción es diversificada, está relacionada con el mercado aunque también responde a las necesidades del autoconsumo. Se caracteriza por la propiedad individual familiar de la tierra así como el aprovechamiento familiar de los recursos. Los campesinos cuentan con un máximo de 50 ha. en la zona de los llanos y entre 0 y 5 ha. en valles y altiplano. Combinan tecnologías modernas con las desarrolladas localmente. Algunos están organizados en Asociaciones de Productores. Los rubros producidos se encuentran en los 9 departamentos de Bolivia y varían de acuerdo con la zona.

Algunos autores⁷ han dividido esta categoría en productores infrasubsistentes, subsistentes, estacionarios y excedentarios. Aquellos agricultores que se clasifican como infrasubsistentes y subsistentes son quienes frecuentemente, como parte de su estrategia de vida se emplean como mano de obra asalariada para otros agricultores. Los que se denominan estacionarios y excedentarios a veces son contabilizados o considerados en la categoría de pequeños productores agroempresariales, aunque en el contexto boliviano se los podría agrupar también como *colonizadores*. Sin embargo dentro de los colonizadores hay quienes no trabajan bajo la lógica agro-empresarial sino que realizan una agricultura diversificada y pueden ser clasificados como infrasubsistentes o subsistentes.

- **Economía Indígena.** La principal característica de este grupo es su autoidentificación con alguna nación indígena u originaria. Se encuentran en las tierras bajas de Bolivia (llanos y amazonía) y en algunas comunidades del altiplano en las que la propiedad de la tierra es comunal e indivisa. En tierras bajas existe un aprovechamiento comunal de los recursos y en tierras altas es más familiar. La organización está basada en comunidades, capitánías, tentas, ayllus y marcas que reconocen autoridades y sistemas de representación históricamente construidos. Defienden sus territorios originarios que no deberían estar sometidos al mercado de tierras. En algunos casos poblaciones indígenas cuidan y/o viven en zonas definidas como áreas protegidas. Cuentan con una producción diversificada orientada principalmente al autoconsumo y secundariamente al mercado. Este sistema de producción diversificado varía de acuerdo con la zona, en tierras bajas (llanos y amazonía), frecuentemente son recolectores agroforestales además de dedicarse a la caza y/o pesca. Las concesiones de las Tierras Comunitarias de Origen – TCO están en manos de unas 80,000 familias⁸. Una de las estrategias de vida campesina indígena es la migración temporal, mano de obra destinada generalmente a la agroindustria.

⁶ Problemas y perspectivas del desarrollo campesino. Foro Económico de Santa Cruz. 1987.

⁷ Zeballos, 2006 y ENDAR, 2003.

⁸ Zeballos, 2006.

Cuadro N° 2.1. Tipología de agricultores

Categoría	Tipología		Destino de la producción	Uso y Acceso de Tecnología	Mano de obra	Tenencia de la Tierra	Propiedad de la tierra	Zona	Productos
Productores Agroindustriales 10%	Grandes Agroindustriales		Exportación y mercado interno	SI	Asalariada	> 500 ha.	Individual, propia y/o alquilada	Llanos de Santa Cruz	Soya, girasol y ganado bovino
	Medianos Agroindustriales		Mercado interno y exportación	Si y a veces más que los grandes	Asalariada	50 a 500 ha.		Llanos y amazonía de Santa Cruz, Beni y Pando	Caña de azúcar, soya, girasol, maíz, arroz, ganado bovino y avicultura
	Pequeños agroindustriales	Colonizadores	Mercado interno y exportación	Si en menor medida (Alquilan)	Asalariada y familiar	5 a 50 ha.		Llanos , valles y amazonía de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Cochabamba	Caña de azúcar, arroz, maíz, sésamo, hortalizas y frutas, uvas, ganado bovino, porcino y avicultura
Economía campesina	Mercado interno, autoconsumo y exportación		Combinan (alquilan)	Familiar y asalariada	De 0 a 50 ha. y excepcionalmente 500 (de acuerdo a la zona)	Individual y comunitaria	En los 9 departamentos	Sistema diversificado, incluye sistemas agroforestales, varía de acuerdo a la zona	
Productores tradicionales 90%	Economía Indígena		Autoconsumo y mercado interno	Combinan (comunalmente)	Familiar y comunal	TCO y Comunal	Comunitaria	Tierras bajas y comunidades del altiplano	Sistema diversificado, incluye sistemas agroforestales, caza y pesca

Fuente: MDRyMA, MACA, Zeballos, CEDLA y CIPCA.

Elaboración: Propia

2.2. Perfil de la población vulnerable

En Bolivia para el 2006, el 76% de la población rural se considera pobre y un 62% como pobre extremo⁹. La pobreza rural desde el año 2001 habría disminuido en 8 puntos porcentuales, aunque en número de personas pobres se ha incrementado.

Como se presenta en el cuadro N° 2.2, la población autoidentificada como indígena, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2001, representa el 68% de la población boliviana y equivale a 36 pueblos y naciones indígenas ubicadas en distintas regiones de todo el país.

Cuadro N° 2.2. Perfil de la población vulnerable en Bolivia

	Área Rural		Tipo de agricultor
	Número	% /Total	
Población Total	3,427,156		
Población pobre	2,604,639	0.76	Pequeños productores agroempresariales
Población indígena	2,330,466	0.68	Economía campesina
Población vulnerable	2,467 552	0.72	Economía indígena

Fuente: INE, Anuario Estadístico 2007.
Elaboración: CIPCA

Para los fines del estudio la vulnerabilidad podría entenderse como “la falta de capacidades de reacción ante mayores amenazas a las formas de vida y economía de las familias pobres”, sin embargo para muchas de las familias en extrema pobreza pocas serían las políticas de comercio internacional que podrían afectar su economía en mayor medida de lo que hoy ya se encuentran afectadas por la gran apertura que ha tenido Bolivia en su relación comercial con el resto del mundo. Los datos aquí expuestos son relativos, esto lo observaremos más adelante al realizar el análisis de los productos beneficiados y amenazados.

2.3. Factores que explican las desigualdades socio-económicas

En Bolivia, diversos factores explican la desigualdad socio económica, la principal de ellas es la orientación de las políticas públicas de los últimos 50 años, con excepción del gobierno de Evo Morales desde el año 2006, tal como lo explica Bazoberry (2007)¹⁰:

Amparados en la lógica de la eficiencia y modernidad de la propiedad empresarial, el Estado proveyó todos los recursos, las garantías y los incentivos y por tanto los gremios para desarrollar empresas agropecuarias orientadas al mercado. Sin embargo, a pesar del concepto de modernidad, la mayoría de las iniciativas, si bien responden al mercado, en realidad lo hacen en base a actividades extensivas (ampliación de la frontera agrícola) que se caracterizan por su ineficiente uso del suelo y el agua y por su sistema laboral precario.

⁹ Anuario Estadístico. Instituto Nacional de Estadística – INE, 2007.

¹⁰ Umbral N° 16. De la reivindicación a la política de tierras. CIDES – UMSA, SANREM, 2007.

El principal efecto de esta actividad empresarial moderna en concepto y maquinaria y poco comprometida con el empleo y el desarrollo territorial, trajo consigo la permanencia de núcleos de pobreza como fuentes temporales de dotación de mano de obra; en esta lógica se sostuvieron muchas comunidades campesinas indígenas, situación que en la actualidad se intenta revertir con las nuevas políticas de redistribución de la tierra.

En el siguiente cuadro se observa la desigual distribución de la tierra en el país. Mientras que el 0.46% del total de hectáreas de tierra distribuida se concentra en el 52.7% de los predios, el 80.06% de la tierra se encuentra en solamente el 13.9% del total de los predios.

Cuadro N° 2.3. Rangos de tamaño de superficies y número de predios

Rangos de tamaño de propiedades (ha)	N° hectáreas	%	Predios	%
0-50	277,634	0.46	30,913	52.7
51-500	2,298,501	3.88	11,491	19.6
501-2,000	9,237,643	15.60	8,101	13.8
2,001-2,500	5,555,924	9.38	2,405	4.1
2,501-50,000	37,790,430	63.81	5,685	9.7
Más de 50,000	4,069,328	6.87	42	0.1
TOTAL	55,169,132	100	58,637	100

Fuente: MDRAyMa en base a datos del INRA, 2002.

En el caso de Bolivia, la información relativa a la tierra hay que tomarla con cuidado, pues aún continúa el proceso de saneamiento de tierras iniciado hace ya 12 años, y estos datos se afinarán mucho mejor en el futuro.

Una de las características del proceso boliviano de reconocimiento del derecho propietario es la creciente consolidación y ampliación de la propiedad colectiva, que ciertamente es la que logró mayores avances en la consolidación del derecho propietario por las grandes movilizaciones de la que fue protagonista. Al mismo tiempo, se puede indicar lo contrario de la gran empresa, que mostró desidia y desinterés en titular sus tierras, lo que en la actualidad le está ocasionando serios inconvenientes.

Cuadro N° 2.4. Titulación y certificación por clasificación de propiedad

Clasificación	Gestiones de 1996 al 21/01/2006			Del 21/01/2006 al 13/07/2007			Superficie total (ha)
	Superficie (ha)	% respecto al total periodo	% respecto al total tipo de propiedad	Superficie (ha)	% respecto al total periodo	% respecto al total tipo de propiedad	
TCO	5,762,058	62	62	3,580,855	67	38	9,342,913
Pequeña	707,804	8	72	268,902	5	28	976,706
Solar Campesino	146	0	73	53	0	27	199
Mediana	312,857	3	85	55,754	1	15	368,611
Empresa	921,166	10	93	73,557	1	7	994,723
Propiedad comunitaria	1,523,126	17	52	1,395,986	26	48	2,919,112
Total	9,227,157	100	63	5,375,107	100	37	14,602,264

Fuente: INRA. Informe de Gestión, julio 2007.

Los datos del cuadro N° 2.4, que representan menos de 1/3 de la superficie que será objeto de saneamiento, hay que tomarlos como transitorios pues al concluir este proceso ocurrirá que la propiedad mediana y la denominada empresarial subirán notablemente, lo que no ocultará el acaparamiento de tierras por núcleos familiares bolivianos, aunque en los últimos años estos están cediendo espacios a grupos de extranjeros, principalmente brasileros y menonitas que han importado el modelo paraguayo y brasiler del cultivo de la soya.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional de Evo Morales plantea la **Revolución agraria y forestal** que señala como principales cambios a llevar a cabo:

- *La transformación de la estructura de tenencia de la tierra y también de las tierras forestales, para modificar los sistemas de tenencia de la tierra.*
- *El cambio de las condiciones de acceso, uso y manejo de la tierra, bosques y biodiversidad.* Relacionado con la definición de los derechos de uso y aprovechamiento sobre los bosques y la biodiversidad contenida en las tierras agrarias y forestales.
- *El cambio productivo de los sistemas convencionales de producción agrícola y ganadera, muchos de los cuales hacen uso extensivo del suelo, con malas prácticas de manejo, y en muchos casos explotación de la mano de obra y, por lo mismo, con una baja productividad económica. Estos deberán ser reconvertidos hacia sistemas más productivos, con respeto social, y ecológicamente sustentables.*
- *La restitución de las capacidades de producción agropecuaria de las sociedades rurales, principalmente en los grupos de población más pobres.*

En este nuevo plan se proponen 3 grandes objetivos: avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria en el país, ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país e impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales.

Cuadro N° 2.5. Objetivos y Políticas de la Revolución Agraria y Forestal

Revolución	Objetivos	Políticas
Agraria	Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país.	Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques.
Rural	Ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país.	Transformación de los patrones productivos y alimentarios.
		Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables.
Forestal	Impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales.	Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales.
		Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables.
		Consolidación de la gestión ambiental y conservación de la biodiversidad.

Fuente: Plan de Desarrollo Sectorial, Septiembre, 2007.

Elaboración: Propia.

Sin embargo la coyuntura política interna, la resistencia de los grupos de poder ligados a la tierra, aunque no necesariamente productores (banqueros, importadores de insumos, agroexportadores), y la coyuntura económica internacional (escasez y alza de los precios de alimentos de consumo masivo) introducen variables que no están siendo fáciles de controlar por el Gobierno de Bolivia.

Como otros países, el Gobierno Boliviano, ha tomado medidas de corto plazo, como el diferimiento arancelario y prohibición de las exportaciones, relegando o avanzando a paso lento en la consecución de estos objetivos.

Si bien hoy los sectores campesinos indígenas, se encuentran en el centro de la política pública, los efectos de la política anterior de apertura comercial han calado en la estructura agraria del sector campesino indígena. La nueva política estatal aún no ha logrado modificar sustancialmente su peso en la producción de alimentos y en la economía nacional.

3. Efectos económicos, sociales, ambientales y políticos

3.1. *Productos beneficiados y amenazados*

En base a los escenarios propuestos de business as usual y derechos humanos, a continuación se realiza el análisis sobre el impacto del AdA en el sector agropecuario boliviano desde la perspectiva de las oportunidades (productos beneficiados) y de las amenazas (productos amenazados) considerando algunos indicadores adicionales a los propuestos en el estudio base.

Productos beneficiados

a) Business as usual

El análisis de evaluación de probables beneficios, tras la firma de un acuerdo comercial, se realiza desde la perspectiva de la apertura de mercados. En este caso, desde la óptica de las oportunidades, se deben considerar algunos aspectos mínimos como los flujos de comercio (exportaciones bolivianas e importaciones de la Unión Europea), aspectos arancelarios y no arancelarios que definen el acceso real de las exportaciones al mercado del socio comercial con el que se entablan las negociaciones, preferencias arancelarias que determinan el grado de apertura inicial y unilateral, competidores y efectos de desplazamiento con y sin la firma del acuerdo siempre y cuando el comercio bilateral, en este caso las exportaciones, sean competitivas en volumen y en valor y existan posibilidades de beneficios para la producción de la población más vulnerable. Sin embargo no se ha realizado un análisis de las medidas para arancelarias propias de la UE y la CAN y que podrían cambiar la perspectiva de los escenarios.

- ***Principales productos exportados durante el 2007***

Los principales productos agrícolas exportados durante el 2007, desde Bolivia hacia la Unión Europea, se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3.1. Principales productos agropecuarios exportados hacia la Unión Europea en el 2007
(En millones de US\$)**

N°	P.A.	Descripción	Exportaciones de Bolivia a la UE				
			2005	2006	2007	PROMEDIO	%
1	08012200	Nueces de brasil sin cáscara frescos o secos	51.45	44.97	49.01	48.47	55.48
2	22071000	Alcohol Etílico	11.33	16.49	20.67	16.16	18.50
3	09011100	Café sin tostar sin descafeinar	6.72	8.14	9.78	8.21	9.40
4	10089019	Los demás quinua	3.49	5.04	8.04	5.52	6.32
5	07133000	Frijoles	2.14	2.22	2.99	2.45	2.80
6	12074000	Semillas de sésamo o ajonjolí	0.81	0.50	1.04	0.79	0.90
7	07135000	Habas	0.11	0.41	1.01	0.51	0.58
8	18010019	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado	0.17	0.14	0.71	0.34	0.39
9	41019000	Los demás cueros y pieles en bruto de bovino	0.51	0.16	0.06	0.24	0.27
10	18040011	Manteca, grasa y aceite de cacao	0.05	0.07	0.57	0.23	0.26
11	08012100	Nueces de Brasil con cáscara frescos o secos	0.00	0.10	0.29	0.13	0.15
12	18031000	Pasta de cacao sin desgrasar	0.00	0.13	0.14	0.09	0.10
13	41039000	Los demás cueros y pieles en bruto (de caprino)	0.06	0.19	0.00	0.08	0.09
14	41015000	Cueros y pieles enteros de peso inferior a 16 Kg.	0.09	0.13	0.02	0.08	0.09
15	11029000	Las demás harinas de cereales (cebada)	0.03	0.11	0.03	0.05	0.06
16	10059000	Los demás maíces	0.04	0.02	0.03	0.03	0.03
17	23040000	Torta de soya	0.10	0.00	0.00	0.03	0.03
18	17011110	Chancaca	0.03	0.04	0.02	0.03	0.03
19	11042300	Granos trabajados de maíz	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
20	41012000	Cueros y pieles enteros de bovino frescos	0.00	0.00	0.08	0.03	0.03
SUB TOTAL			77.14	78.88	94.52	83.51	
TOTAL EXPORTADO			81.09	84.00	97.00	87.37	100

Fuente: INE, 2008

Elaboración: Propia

Los veinte principales productos agropecuarios exportados hacia la Unión Europea representaron en el 2007, el 98% del valor total exportado por concepto de productos agropecuarios. Los primeros cinco productos representaron el 90%; los primeros tres, el 80% y los primeros dos, el 70% de todos los productos agrícolas exportados a la UE, mostrando, todavía, un mayor grado de concentración.

Los productos que presentaron mayores niveles de crecimiento durante los 3 últimos años del análisis fueron: el alcohol etílico, pasando de 11 millones en el 2005 a 20 millones de dólares en el 2007; la quinua pasando de 3 a 8 millones de dólares; el café sin tostar pasando de 6 a 10 millones de dólares; las habas pasando de 11 mil a 1 millón de dólares.

El producto de mayor valor exportado durante los últimos tres años es las *nueces de Brasil sin cáscara secos o frescos* con un valor promedio de 48 millones de dólares seguido del *café sin tostar sin descafeinar* con un valor promedio de 8 millones de dólares y la *quinua* con un

valor promedio de 5 millones de dólares. Estos tres productos son exportados principalmente a los mercados justo y orgánico¹¹.

El alcohol etílico significó aproximadamente 16 millones de dólares, al ser un producto que se obtiene de la caña de azúcar, se podría considerar como el principal producto exportado de la Agroindustria.

El sistema arancelario aplicado por la UE

Los aranceles aplicados a nivel de nación más favorecida (NMF) son ad valorem, específicos y mixtos lo que hace que el proceso de aplicación y de negociación se torne más complejo. No obstante, los países andinos gozan de una preferencia unilateral en el marco del SGP Plus.

Si bien el SGP Plus permite que los productos exportados se beneficien de un tratamiento preferencial unilateral, dado su carácter temporal, genera incertidumbre en los exportadores puesto que no se sabe si será renovado o de no cumplir con las condiciones podría ser suspendido. Por esta razón, se hace importante la negociación de un acuerdo de carácter duradero que garantice seguridad jurídica y certidumbre en las exportaciones.

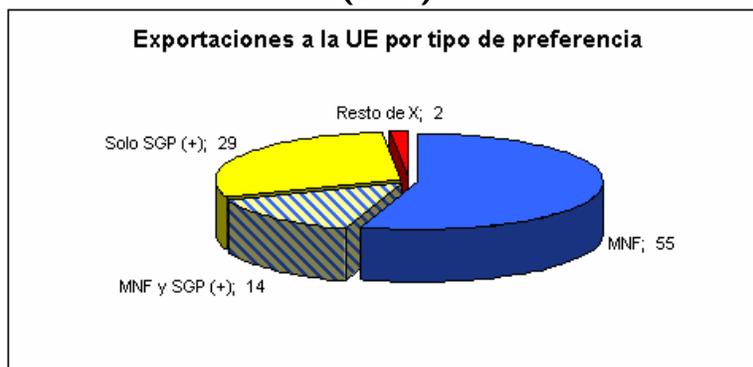
No obstante, aunque los productos analizados sigan incorporados en el régimen general del SGP, preferencia de la que se benefician todos los países en desarrollo, las condiciones podrían llegar a ser más exigentes como la reducción de cupos, el pago de aranceles aunque reducidos, etc. Obviamente, podrían seguir beneficiándose de la preferencia pero, en condiciones menos ventajosas que con una preferencia especial.

En lo concerniente al acceso actual, se puede apreciar que, bajo la categoría NMF (Free) que implica acceso libre de aranceles para todos los países Miembros de la OMC, se encuentran comprendidos el 69% de los productos bolivianos exportados. El valor total de este grupo de productos (incluyendo aquellos consignados en la categoría SGP Plus) como promedio asciende a 59 millones de dólares.

El acceso preferencial para este grupo de productos es permanente, en otras palabras más allá de la negociación y firma de un acuerdo comercial o el otorgamiento de una preferencia unilateral (SGP general o SGP Plus), bajo la prerrogativa de la OMC estos productos seguirán ingresando con arancel cero a la Unión Europea a no ser que exista una modificación en la OMC que requeriría conversaciones adicionales y compensaciones.

¹¹ En Elías y Salazar *El Comercio Justo en Bolivia* (2006) se ha identificado a un grupo de empresas/ organizaciones económicas campesinas que producen estos tres productos para ambos mercados. Aunque lamentablemente no existen cifras para los demás años.

Gráfico N° 3.1: Exportaciones a la UE por tipo de preferencia (en %)



Fuente: INE 2008.
Elaboración: Propia.

Los únicos aspectos a negociar adicionalmente, dependiendo también del grado de aplicación, son las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas técnicas, las reglas de origen para productos procesados entre otros, para permitir un ingreso más fluido sin barreras no arancelarias que en muchos casos no están plenamente justificadas.

Bajo la categoría de acceso preferencial SGP Plus sobre la base de un arancel efectivo a nivel NMF (no contempla la categoría NMF – Free), los productos comprendidos alcanzan un valor exportado, en promedio, de 24 millones de dólares representando el 29% del valor exportado en el grupo de productos seleccionados, lo que significa que el beneficio por SGP Plus es muy importante. Dentro de este grupo de productos, se tiene a la quinua como producto principal, seguida por las habas, la manteca y la pasta de cacao y las piñas. De estos la quinua y el cacao se venden a mercado justo y orgánico; haba y piñas se consideran como productos orgánicos.

En la mayoría de los casos pese a contar con el beneficio del SGP, los productos exportables no se acogen al mismo, la mayoría de las veces por falta de volúmenes ofertables, o por desconocimiento de la preferencia en particular y de las ventajas que podría traer la firma de acuerdos comerciales en general.

Finalmente, existe un grupo de productos que, más allá de la participación porcentual (2%), podrían ser considerados los más importantes desde el punto de vista de la negociación puesto que están siendo exportados sin ningún tipo de preferencia arancelaria, para ingresar al mercado europeo pagan un arancel efectivo que en muchos de los casos es un arancel específico. Dentro de estos productos se tienen: las demás harinas de cereales que tiene que pagar un arancel específico de 117 euros por tonelada, los demás maíces que tienen que pagar un arancel específico de 94 euros por tonelada, los granos trabajados de maíz (152 euros por tonelada), chancaca (41.9 euros por 100 kilos de peso neto), fécula de yuca (166 euros por tonelada), maca (95 euros la tonelada), entre otros. Estos productos se producen de manera convencional.

• **Posibilidades de sustitución de las exportaciones bolivianas a la UE**

El análisis de las exportaciones se constituye en un instrumento útil para determinar el impacto de un acuerdo comercial una vez entrado en vigencia. Sin embargo, muchas veces un determinado socio comercial puede constituirse en un único proveedor y no existir capacidad de ampliación de la demanda, por lo tanto no existir opciones de ampliación de la oferta exportable o por el contrario las exportaciones contar con valores mínimos y las opciones de ampliación ser mayores.

En la medida de encontrar mayores oportunidades con la firma del acuerdo se hace necesario un análisis de las posibilidades de sustitución.

En el cuadro N° 3.2, se puede apreciar las posibilidades que tiene Bolivia de sustituir las importaciones europeas del resto del mundo mediante la consolidación del SGP y la negociación de arancel cero para aquellos productos que hasta ahora son exportados sin preferencia alguna.

Cuadro N° 3.2. Posibilidades de sustitución de las importaciones europeas del mundo por producción boliviana (En millones de dólares americanos)

P.A.	Descripción	M UE – Mundo	X BOL – UE	% de Part.
		Prom- 05 - 07	Prom- 05 - 07	
08012200	Nueces de brasil sin cáscara frescos o secos	38.39	36.36	94.7%
09011100	Café sin tostar sin descafeinar	4,131.16	6.16	0.1%
10089019	Los demás quinua	14.52	4.14	28.5%
0713300	Frijoles	219.63	1.84	0.8%
12074000	Semillas de sésamo o ajonjolí	88.59	0.59	0.7%
071350	Habas	8.22	0.38	4.7%
18010019	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado	1,926.75	0.25	0.0%
41019000	Los demás cueros y pieles en bruto de bovino	13.11	0.18	1.4%
18040011	Manteca, grasa y aceite de cacao	491.00	0.17	0.0%
08012100	Nueces de Brasil con cáscara frescos o secos	0.40	0.10	24.1%
18031000	Pasta de cacao sin desgrasar	232.10	0.07	0.0%
41039000	Los demás cueros y pieles en bruto (de caprino)	18.55	0.06	0.3%
41015000	Cueros y pieles enteros de peso inferior a 16 Kg.	137.68	0.06	0.0%
11029000	Las demás harinas de cereales (cebada)	2.39	0.04	1.7%
23040000	Torta de soya	4,339.39	0.02	0.0%
17011110	Chancaca	1,070.58	0.02	0.0%
41012000	Cueros y pieles enteros de bovino frescos	118.68	0.02	0.0%
08055010	Limonas	271.18	0.01	0.0%
11022000	Harina de maíz	4.80	0.00	0.1%
08043000	Piñas (ananás)	528.23	0.00	0.0%
25010010	Sal para la alimentación humana	91.20	0.00	0.0%
08045020	Guayabas, mangos y mangostanes	242.05	0.00	0.0%
12010090	Grano de soya	3,257.27	0.00	0.0%

Fuente: <http://exporthelp.europa.eu/thdapp/comext/ComextServlet?languageId=ES>

Elaboración. Propia.

El resultado principal del análisis del cuadro anterior está referido a que el mercado europeo es uno de los más grandes del mundo por lo que su demanda es amplia. Como se puede ver, en la mayoría de los productos, nuestra participación es mínima por lo que existiría un enorme potencial para nuestras exportaciones, exceptuando las nueces de Brasil con cáscara y sin cáscara, producto en el que somos el principal abastecedor seguido por Brasil y Perú, donde las opciones de ampliación son menores aunque la demanda podría seguir siendo muy importante.

Por supuesto que no se pretende copar toda la demanda, eso sería irreal e imposible, más bien el objetivo debería ser encontrar nuevos nichos de mercado y preservar y ampliar los nichos existentes en la medida de nuestras capacidades actuales y potenciales.

- **Exportaciones a terceros países de productos adicionales que demanda la UE (productos potenciales)**

Adicionalmente, para analizar las oportunidades potenciales en algunos otros productos, los cuales son exportados a terceros países, se ha utilizado como medida proxy de demanda, las principales importaciones de la UE provenientes del mundo, cuya información servirá para cruzar las exportaciones que realiza Bolivia al mundo.

Sin embargo, se debe tener en cuenta el comportamiento arancelario para analizar el efecto potencial, porque de nada serviría exportar al mundo y no a la UE cuando el arancel es cero o existe la preferencia SGP. En otras palabras, no se debería desgastar una estrategia negociadora cuando las oportunidades están abiertas y las deficiencias pasan por la capacidad productiva interna o por costos de transporte y otros costos elevados que no permitirían efectuar el proceso. Tal es el caso de las rosas, claveles, gladiolos, los demás jugos y extractos vegetales y cueros y pieles agamuzados de ovino, productos aprovechados por otros países de la CAN en el marco del SGP Plus pero que no son exportados por Bolivia como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3.3. Exportaciones a terceros países de productos adicionales que demanda la UE

PRODUCTO		IMP. DE LA UE DEL MUNDO	EXP. DE BOLIVIA AL MUNDO	PARTICIP.	NMF – UE	SGP+
		PROM. 2005 – 2007	PROM. 2005 – 2007			
06031100	Rosas	439,021.86	8.46	0	12	SGP+
06031290	Claveles	134,042.27	15.45	0	12	SGP+
06031990	Gladiolos	197,396.34	0.23	0	12	SGP+
13021919	Los demás jugos	116,240.49	0.07	0	Free	SGP+
41141000	Cuero de ovino	9,569.62	8.32	0	2.5	SGP+

Fuente: <http://exporthelp.europa.eu/thdapp/comext/ComextServlet?language=ES>
Elaboración. Propia.

Como se mencionó, teniendo el acceso libre para la comercialización de estos productos y contando con las condiciones para su producción en el mercado nacional, se asume que los problemas radican en nuestra reducida capacidad productiva, tecnológica, créditos, políticas de fomento, costos de transporte, etc., que serían los elementos de desincentivo para las exportaciones.

Adicionalmente, se han identificado otro grupo de productos que, aunque tienen preferencia NMF y/o SGP Plus y son producidos por Bolivia, no se exportan de manera sostenida, habiéndose exportado algún año entre el 2004 y el 2007. Valdría la pena concentrar también, esfuerzos para ser más agresivos en la producción y exportación de tales productos como: tamarindo, achiote, singani, vinos especiales, canela, palmito, papaya y especias ya que podrían ser beneficiados con el AdA CAN – UE.

Así mismo, se encuentran los productos que se han exportado alguna vez en este periodo de 4 años sin ningún tipo de preferencia, tal es el caso de las harinas, la chancaca, el arroz popular, la maca y las féculas. Estos productos pueden potenciarse principalmente para el mercado orgánico.

Nos parece importante también que ante la discusión sobre los agrocombustibles y los aceites que tienen consumo humano en la UE como el aceite de colza, se tiene una oportunidad para la exportación de aceites de soya y/o girasol, productos en los que Bolivia se ha especializado a través de la agroindustria y se tiene ventajas comparativas respecto a muchos países.

Cuadro N° 3.4. Productos que pueden beneficiarse del AdA CAN – UE

NMF = 0	SGP Plus	Que no tienen preferencia	Que se pueden beneficiar
Cerveza	Alcohol etílico	Harinas de cebada, de avena, de arroz	Aceite de soya o girasol
Tamarindo	Palmito	Vinos de cosecha	
Peras	Haba	Chancaca	
Achiote	Frijoles	limones	
Algunos vinos	Durazno	Fécula de yuca	
Singani	Papaya	Naranjas	
Lana de alpaca	Papas	Germen de trigo y otros cereales	
Mango	Amaranto	Arroz popular	
Canela	Ketchup	Maca	
Té verde	Mayonesa	Fécula de papa	
Té negro	Comino		
Nuez de palma	Pimienta		

Fuente: INE 2008.
Elaboración: Propia.

b) Derechos humanos

En el análisis de los derechos humanos (productos beneficiados producidos por la población identificada como vulnerable), en la descripción de la estructura agraria se observa que la población vulnerable tiene una agricultura diversificada, pero a objeto de este análisis se ha identificado sólo aquellos productos que están siendo exportados o son potenciales exportables y que tienen bastante participación de la población vulnerable.

En el primer caso se han identificado que existen dos tipos de beneficiarios, por una lado los productores (población vulnerable) que producen pero son *empresas* transformadoras las que exportan el producto y que en algunos casos pueden concentrar la exportación o que dominan el mercado de muchos de los productos mencionados, y por otro lado productos producidos por esta población vulnerable y que además las *Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS)* participan de la exportación, dirigida especialmente a mercados especiales como el orgánico y el comercio justo.

El Cuadro N° 3.5 refleja que la población vulnerable tiene capacidad productiva en algunos de los productos exportables lo que implica que tienen capacidad exportable actual y potencial y la profundización de las preferencias SGP y la negociación de acceso inmediato para productos que pagan arancel para ingresar al mercado europeo mediante el AdA, llegaría a beneficiar positivamente a este grupo de productores. Los ejemplos más claros son: el café, la quinua, haba, nueces del Brasil, cacao, productos que son producidos por campesinos e indígenas e incluso algunos como la quinua, castaña y café que son exportados por las mismas organizaciones económicas campesinas.

Las nueces del Brasil (con cáscara y sin cáscara), son recolectadas al menos por unas 35,000 personas¹² de las que más del 50% son comunidades campesinas e indígenas pues, concluido el proceso de saneamiento de tierras en el Norte de Bolivia, gran parte de los bosques quedó en manos de estas comunidades.

El café por ejemplo, es producido prácticamente por campesinos e indígenas y exportado en casi el 50%, por sus propias organizaciones económicas. Lo mismo pasa con la quinua, que beneficia a unos 50.000 productores y las organizaciones económicas campesinas a pesar de que en número son menores a las empresas, tienen la mayor cuota del mercado.

En el caso del cacao se podría decir lo mismo. El Ceibo, es una cooperativa de productores campesinos que se dedica a la exportación, básicamente, de grano y pasta de cacao, no obstante, no representa a todos los recolectores y productores de cacao del norte paceño, ni a los recolectores y productores del cacao amazónico boliviano que es beneficiado por campesinos e indígenas de las zonas del norte del país. En algunos casos, la exportación se la realiza a través de otras empresas.

Estos tres productos se venden a los mercados justo y orgánico. Sin embargo resulta difícil una ampliación a mayor escala o un mayor número de productores beneficiados, porque como lo menciona Francisco Mollo, Presidente de la Asociación de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB):

La venta de estos productos ya está comprometida por lo menos para cinco años y difícilmente se puede ampliar la oferta, debido a las condiciones de producción.

En el caso de la madera, soya, haba o frijoles por ejemplo, aunque la producción es realizada por la población vulnerable, las exportaciones son en su mayoría realizadas por empresas, que no siempre buscan el interés de los pequeños productores (ver cuadro N° 3.5).

Entre los productos que tienen potencialidades de exportación, en los que Bolivia tiene ventajas comparativas con otros países y que podrían sumarse al grupo de productos

¹² Extra – El Deber. Castaña el color de la esperanza. Francisco Mendez Vedia. Diciembre de 2004.

exportables, pero además provienen de la población vulnerable están: el achiote, flores exóticas (orquídeas), aceites esenciales (motacú, majo, cusi) y frutas como el mango, durazno o papaya e incluso otras más exóticas como el tamarindo, copuazú y productos nativos como las diversas variedades de papa, o los cereales andinos (cañahua, tarwi, amaranto), así mismo algunos que se pueden utilizar en la industria farmacéutica como la maca.

Cuadro N° 3.5. Producción de la población vulnerable y posibles beneficiados del AdA CAN – UE

Productos Agrícolas	Hectáreas Sembradas	Producción	Número de Agricultores	Principales exportadores		Población Vulnerable	Año	Fuente
				N° Empresas	N° Organizaciones			
Ajonjolí (sésamo)	32,000	14,400	1,300	21	0	Productores de sésamo y de maíz, desde indígenas (Guaraníes) hasta agroindustriales	2007	CAO
Cacao	17,533	1,500	6,000	5	1	Pequeños productores (Colonizadores e indígenas)	2007	CIPCA
Café	25,200	16,731	23,000	37	16	Pequeños productores (Colonizadores)	2005	Mapeo del café
Castaña	n.d	22,000	12,000	28	2	Pequeños recolectores, indígenas amazónicos y campesinos	2001	Wende
Frijoles	26,000	n.d	1,300	15	0	Productores de frijol y sorgo colonizadores hasta agroindustriales. Los pequeños productores de frijol producen para autoconsumo o consumo local	2007	CAO
Haba	34,282	40,000	224,000	13	1	Dependiendo de la zona, productores de haba y maíz o haba y papa, pequeños productores de las zonas mas pobres del país.	2008	MDRAYMA
Quinoa	51,108	25,000	50,000	30	4	Pequeños productores especializados	2008	MDRAYMA
Soya	700,000	1,342,278	14,000	12	1	Desde pequeños a grandes productores especializados,	2007	CAO Cluster de soya
Cueros	Exportación por 30 millones			27	0	Desde pequeños a grandes productores especializados,		
Flores	82		252	6	0	Pequeñas cultivadoras	2005	Los tiempos/ Jatun Sacha
Madera	5,484,709	1,357 privados 81 empresas	25 ASL 201 TCO 508 comunidades	33	1	Desde Asociaciones Forestales Comunitarias, Territorios Comunitarios Indígenas y sobre todo empresarios privados	2006	CIPCA

Elaboración: Propia.

Por otro lado están aquellos productos transformados que pueden beneficiar a la población vulnerable, tal es el caso del mate de coca y los mates de frutas, las especias, las bolivia-harinas, o las frutas deshidratadas (ver cuadro N° 3.6) cuya transformación puede ser realizada fácilmente por las organizaciones de productores.

Lamentablemente la falta de apoyo al sector y la escasa información respecto de sus potencialidades productivas, no nos permite realizar un análisis más extenso.

Cuadro N° 3.6. Productos potenciales sin comercialización actual a la UE

Como materia prima	Transformados
Flores exóticas (orquídeas) Aceites esenciales Mango Durazno Copuazú Achachairú Maca	Mate de coca Mate de frutas Especias Boliviaharinas (cañahua, amaranto, tarwi)

Productos amenazados

a) Business as usual

Al igual que en el caso de los productos beneficiados, desde la perspectiva de las amenazas, se debe considerar como mínimo aspectos tales como flujos de comercio (importaciones bolivianas), aspectos arancelarios, preferencias arancelarias otorgadas a los principales socios comerciales que determinan el grado de apertura inicial y unilateral y, dado que las negociaciones se realizan a nivel de bloque, los efectos de desplazamiento o de sustitución en la medida que el resto de los países andinos abran su mercado para productos que están siendo exportados por Bolivia a esos mercados y puedan ser perjudicados adicionalmente, además de comparar con las exportaciones totales europeas, el grado de protección especialmente en los productos sujetos a franjas de precios y las posibles amenazas para la producción de la población más vulnerable. Dentro de la negociación, el tema de la protección a los productos andinos que tengan mercado, es un planteamiento aceptado por todos, y basta que un país de la CAN no lo desee, no se podrá abrir ese mercado.

- **Principales productos importados durante el 2007**

Los principales productos agropecuarios importados por Bolivia desde la Unión Europea durante el 2007 se muestran en el cuadro N° 3.7.

Cuadro N° 3.7. Principales productos importados de la Unión Europea, 2007
(En millones de dólares americanos)

N°	Producto	Valor	Participación
1	Whisky	5.47	36%
2	Cigarrillo con tabaco rubio	2.14	14%
3	Las demás aguas	1.35	9%
4	Premezclas	0.77	5%
5	Pelo fino de conejo o liebre	0.74	5%
6	Cacao en polvo	0.34	2%
7	Leche evaporada	0.29	2%
8	Tabaco rubio	0.28	2%
9	Leche condensada	0.19	1%
10	Preparaciones para niños	0.17	1%
11	Los demás licores	0.16	1%
12	Aceite crudo de oliva	0.16	1%
13	Aceite refinado de oliva	0.16	1%
14	Vino espumoso	0.15	1%
15	Chocolates en barra	0.15	1%
16	Preparaciones alimenticias	0.12	1%
17	Los demás chocolates	0.12	1%
18	Leche en polvo	0.12	1%
19	Preparaciones para animales	0.12	1%
20	leche maternizada	0.12	1%
	Otros	2.25	15%
Principales productos		13.14	76%
Total productos agrícolas importados de la UE		15.40	100%

Fuente: www.ine.gov.bo

Elaboración: Propia.

Como se puede apreciar el Whisky es el principal producto importado desde la Unión Europea representando el 36% del valor importado por concepto de productos agropecuarios seguido de los cigarrillos con tabaco rubio con una participación del 14% y las demás aguas con una participación del 9%.

Cobran importancia las importaciones de lácteos que en conjunto hacen un valor mayor a los 240 mil dólares, compuesto por la leche en polvo y la leche maternizada.

- **Relación entre las importaciones de la UE y nuestras importaciones totales**

Con la finalidad de analizar el impacto de la negociación del AdA, en una primera instancia se determina la relación entre las importaciones provenientes de la UE y las importaciones totales. Este indicador, permitirá medir el peso de las importaciones provenientes de la UE sobre el total de nuestras importaciones para los productos seleccionados.

En el Cuadro N° 3.8, se puede observar la relación entre nuestras importaciones provenientes de la UE y las importaciones totales entre el 2005 y el 2007 incluido un promedio, respecto a los productos presentados.

Cuadro N° 3.8. Relación entre las importaciones de la UE y nuestras importaciones totales

P.A.	Descripción	Importaciones de Bolivia de la EU				Importaciones de Bolivia del mundo				Part.
		2005	2006	2007	Promedio	2005	2006	2007	Promedio	
04010000	Leche líquida	0	498	0	249	199,703	296,886	362,203	286,264	0.1%
04020000	Leche en polvo	429,956	112,617	156,620	309,646	10,452,837	4,769,509	3,120,759	6,177,693	5.0%
04030000	Yogur	9,505	29,653	68,643	35,934	912,045	99,002	148,478	386,509	9.3%
04050000	Mantequilla	0	270	0	135	190,405	227,671	81,194	166,424	0.1%
04060000	Queso fresco y requesón	4,418	237	471	2,445	236,460	272,877	266,000	258,446	0.9%
07019000	Papas frescas o refrigeradas	0	0	0	0	82,708	77,189	656,153	272,017	0.0%
07020000	Tomates frescos o refriger.	0	0	0	0	25,293	47,151	58,925	43,790	0.0%
07031000	Cebollas y chalotes	0	0	0	0	0	887	6,785	2,557	0.0%
07032090	Ajos	0	15	0	5	2,811	2,931	8,553	4,765	0.1%
07096000	Pimientas fresca o refrigerada	0	0	0	0	0	111	495	202	0.0%
07101000	Papas cocidas congeladas	0	0	0	0	30,408	199	168	10,259	0.0%
07122000	Cebollas secas	0	0	58	19	68,809	42,120	123,951	78,294	0.0%
10011090	Trigo duro	0	0	0	0	353,945	274,933	56,950	228,609	0.0%
10019020	Los demás trigos	5,070	0	0	1,690	31,082,177	20,696,938	20,348,637	24,042,584	0.0%
10059011	Maíz amarillo	0	0	0	0	10,839	1,427	1,126,131	379,466	0.0%
10059020	Maíz reventón	0	0	0	0	94,051	49,207	308,418	150,559	0.0%
10059030	Maíz blanco gigante	0	0	0	0	14,747	5,874		10,310	0.0%
10059040	Maíz morado	0	0	0	0	14,747	5,874		10,310	0.0%
10059090	Los demás maíces	0	0	0	0	14,747	5,874	2,514	7,712	0.0%
10061090	Arroz con cáscara	3	0	0	1	290	1,126	83	500	0.2%
10062000	Arroz descascarillado	8,367	3,608	12,974	8,316	18,657	527,078	212,125	252,620	3.3%
10063000	Arroz semiblanq.o blanqueado	1,865	1,920	1,379	1,721	840,211	144,042	5,468,652	2,150,968	0.1%
10064000	Arroz partido	901	2,763	0	1,221	111,182	2,763	1,225	38,390	3.2%
15079000	Aceite de soya refinado	21	313	0	167	205,882	120,391	357,089	254,977	0.1%
15121910	Aceite de girasol refinado	0	1,893	0	631	3,045	11,015	12,195	8,752	7.2%
22010000	Agua mineral	805	45	38	303	38,477	13,508	40,276	30,754	1.0%
22040000	Vinos	180,806	174,611	222,167	196,815	957,787	1,321,162	1,567,134	1,286,707	15.3%
220830	Whisky	3,077,090	4,370,809	5,475,508	4,307,802	3,319,519	4,482,598	5,489,227	4,430,448	97.2%
24022020	Cigarros de tabaco rubio	1,201,306	1,764,376	2,140,475	1,702,052	2,202,728	2,140,669	2,584,517	2,309,305	73.7%

Fuente: INE 2008.

Elaboración: Propia

De la información presentada en el cuadro anterior, se pueden extraer los siguientes comentarios:

Se presentan dos grupos de productos, aquellos que son importados de la Unión Europea y aquellos que no han sido importados de la Unión Europea en ninguno de los tres años de análisis. En el primer caso, vemos productos que tienen una participación relativamente importante en las importaciones totales (whisky, cigarrillos, vinos, yogurt) y aquellos cuyos valores de importación son mínimos (arroz, mantequilla, quesos).

Las importaciones de *whisky*, representaron, en promedio, el 97% de las importaciones totales. Los *cigarros de tabaco rubio* representaron en promedio el 74% de las importaciones totales, los *vinos* el 15%, el *yogurt* el 9% y la *leche en polvo* el 5%.

Para estos productos, el arancel NMF de importación es inferior a (10%) y las preferencias arancelarias otorgadas a los países andinos son del 100% y a los socios del MERCOSUR, potenciales competidores, también son del 100%, excepto para el yogurt que es del 40% (el arancel actual de importación efectivo es del 6%).

Con esta información, una primera aproximación nos conduce a que frente a la apertura del mercado nacional para estos productos los resultados podrían ser variados.

En el caso de los cigarros de tabaco rubio todo dependerá del incremento de la demanda nacional. Como la mayor parte de las importaciones provienen de la UE, en el corto plazo, no se presentarían condiciones de desplazamiento frente a otros socios comerciales que cuentan con un arancel preferencial ni con la producción interna que es mínima. Por lo tanto, es probable que al disminuir el arancel del 10% la UE incremente su cupo en nuestro mercado. No obstante, el Impuesto al Consumo Específico – ICE que en el caso de tabacos es de 56% podría desincentivar el incremento de las importaciones aunque esta medida no es discriminatoria.

Adicionalmente Bolivia ha promulgado un Decreto Supremo (No 29376) que prohíbe el consumo de tabaco en lugares públicos e intenta des-estimular el consumo de tabacos, lo que nos llevaría a presuponer que el incremento de la demanda podría no ser a tasas muy altas.

Respecto a los vinos, Bolivia ha seleccionado la cadena de uvas, vinos y singanis como un producto estratégico nacional con una visión exportadora. Gran parte de la demanda está cubierta por la oferta nacional. Vinos importados de mayor calidad y precios superiores, son vendidos en centros comerciales especializados y que están al alcance de un grupo reducido de consumidores. En este sentido, dado que la demanda de vinos de calidad está relacionada con los ingresos de los consumidores, se podría decir que la demanda es cautiva y de muy difícil crecimiento, por lo menos en el corto plazo. La reducción o eliminación del arancel sin embargo podría significar el incremento del consumo de estos vinos y consecuentemente un desplazamiento en la producción nacional de uva.

En el caso del whisky, en el que el arancel puesto por Bolivia es del 20%, si bien podría tener un efecto de sustitución al consumo nacional de licores, vinos y/o cervezas, también está expuesto al ICE equivalente a 0,8 dólares por litro que encarece su precio interno, por lo que su consumo también sería para consumidores de mayores ingresos. Sin embargo Bolivia no produce whisky sino más bien productos sustitutos,

como vinos y singanis, por lo que el mayor consumo de este producto dependerá de las preferencias individuales y de los precios a los que lleguen al mercado nacional.

Con relación al yogur, su participación en las importaciones totales es reducida siendo los principales proveedores Perú, Chile y Argentina en una mayor cantidad con importaciones provenientes del contrabando. Como producto de consumo masivo, el mercado nacional está cubierto con yogurt nacional y con yogurt proveniente de los países mencionados. Un primer efecto podría darse con el desplazamiento de los socios preferenciales puesto que este producto es altamente subsidiado en la Unión Europea. Con el fin de evitar posibles efectos negativos para la producción nacional, se podría negociar un tratamiento especial es decir, la apertura de algún contingente arancelario fijo sin desgravación arancelaria por fuera del mismo y la aplicación de mecanismos de salvaguardia especial que bien podrían restringir las importaciones baratas y subsidiadas.

- **Participación de las importaciones de la UE en la producción nacional**

Adicionalmente a manera de corroborar el análisis anterior, en el siguiente cuadro, se puede apreciar que las importaciones provenientes de la UE no tienen participación importante en la producción nacional, en otras palabras el mercado interno se encuentra abastecido por producción nacional y por importaciones provenientes de los distintos socios comerciales cuyo análisis no forma parte del presente estudio.

Cuadro N° 3.9. Participación de las importaciones de la UE en la producción nacional

PRODUCTO	IMP. DE BOLIVIA DE LA UE (TM)				PRODUCCIÓN NACIONAL (TM)				% PARTIC. IMP/PROD.
	2005	2006	2007	PROM.	2005	2006	2007	PROM.	
LACTEOS	11,000	23,100	25,300	19,800	319,280	334,160	359,466	337,635	5.9%
PAPA	0	0		0	764,636	771,758	746,458	760,951	0.0%
TOMATE	0	0		0	166,244	154,067	134,180	151,497	0.0%
CEBOLLA	0	0		0	49,598	49,422	49,242	49,421	0.0%
AJO	0	0		0	8,437	8,270	8,513	8,406	0.0%
PIMIENTA	0	0		0	s.d.	s.d.	s.d.	--	--
TRIGO	0	0	0	0	103,528	129,106	145,153	125,929	0.0%
MAÍZ	0	0	0	0	837,098	765,427	692,760	765,095	0.0%
ARROZ	2,300	0	2,300	1,533	514,151	512,267	371,841	466,086	0.3%
AGUA	52,900	0	0	17,633	s.d.	s.d.	s.d.	--	--
VINOS	81,800	68,300	89,400	79,833	s.d.	s.d.	s.d.	--	--
TABACO	185,600	206,300	178,700	190,200	s.d.	s.d.	s.d.	--	--

Fuente: INE. www.ime.gov.bo. Estadísticas de Comercio Exterior y MDRAYMA

Elaboración: Propia.

Realizando el mismo análisis con las importaciones totales, el resultado final no presenta mucha variación puesto que Bolivia es productor neto, y la mayor parte del consumo interno (entre 80 y 90%) está cubierto por la producción nacional.

A manera de síntesis, el arancel nacional por sus características, no constituye una barrera importante en un proceso de negociación. Frente a una apertura del mercado nacional a la Unión Europea, el primer efecto a considerar sería el efecto desplazamiento de un competidor (socio comercial) no obstante, como las importaciones de estos socios son menores en condiciones de mercado abierto y sin barreras para-arancelarias importantes, podría ser poco probable que las importaciones de la Unión Europea afecten a la producción nacional más aún considerando los altos costos de transacción y el tamaño del mercado interno.

Por supuesto, esto no significa que Bolivia deje de diseñar y aplicar sus propios instrumentos de política agrícola, más allá de la firma de un acuerdo comercial en beneficio del sector agropecuario y muy especialmente, de los pequeños productores campesinos e indígenas, respetando también los compromisos asumidos en otros foros de negociación y/o renegociándolos.

- **Amenazas a partir del Mercado Andino**

Sabemos que las negociaciones del AdA CAN – UE se están realizando en bloque, por lo que se hace necesario analizar el impacto de las importaciones de la Unión Europea en los mercados de Colombia, Ecuador y Perú en la medida que la apertura de estos mercados no perjudiquen el normal flujo de nuestras exportaciones hacia esos países.

En el Cuadro N° 3.10, se puede apreciar las exportaciones de Bolivia hacia la CAN en los principales productos exportados y las importaciones de estos países provenientes de la Unión Europea así como el nivel arancelario y el grado de protección a partir de la aplicación del sistema andino de franja de precios.

La relación entre las importaciones de productos provenientes de la UE y las exportaciones bolivianas hacia los países de la CAN es favorable para Bolivia si el valor presenta un signo positivo y es desfavorable si presenta un signo negativo.

En este sentido, se puede observar que para la leche en polvo, los demás trigos, *las demás grasas y para el mosto de uva* la relación es negativa por lo tanto, el AdA podría ser desfavorable para estas exportaciones bolivianas al mercado andino.

Al respecto, se puede mencionar que esta diferencia podría ser mucho mayor puesto que, exceptuando el mosto de uva, los otros productos están sujetos al mecanismo de franja de precios lo que significa que, si se negocia la eliminación de este mecanismo que podría ser factible dados los antecedentes de la negociación del TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, el resultado podría ser el desplazamiento de nuestras exportaciones del mercado andino.

Para el resto de los productos, la relación es favorable lo que muestra la importancia de este mercado para productos tales como el maíz, el arroz y muy especialmente los aceites de oleaginosas, especialmente el aceite de soya.

Estos productos son mucho más sensibles puesto que están sujetos al sistema de franjas de precios cuya eliminación podría ser negativa para nuestras exportaciones en la medida que la UE, a partir del proceso de negociación, incremente sus exportaciones.

En ambos casos, mientras la protección para las exportaciones bolivianas otorgada por la aplicación del sistema andino de franjas de precios (SAFP) y, más aún para aquéllos de mayor valor exportado como es el caso de los aceites de soya, desaparezca el impacto por las exportaciones europeas generadas por la firma del AdA, especialmente en Perú y Colombia, podría ser altamente negativo.

Cuadro N° 3.10. Amenazas en el mercado andino

NANDINA	DESCRIPCIÓN	EXPORTACIONES DE BOLIVIA A LA CAN				IMPORTACIONES ANDINOS DE LA UE				RELACIÓN X CAN – BOL/M CAN – UE	ARANCEL ANDINOS		
		2005	2006	2007	PROMEDIO	2005	2006	2007	PROMEDIO		COL	ECU	PER
04020000	Leche en polvo	4,134,081	8,292,286	8,311,772	6,912,713	8,303,710	1,610,510	14,296,970	8,070,397	-1,157,684	MEP	MEP	MEP
04051000	Mantequilla	1,048,782	2,042,444	1,917,289	1,669,505	103,310	152,860	192,630	149,600	1,519,905	MEP	MEP	MEP
10019020	Los demás trigos	8,770	0	0	2,923	0	1,403,510	0	467,837	-464,913	MEP	MEP	0
10051000	Maíz para siembra	68,408	39,514	412,300	173,407	0	0	0	0	173,407	5	0	0
10059011	Maíz amarillo duro	473,450	3,029,631	2,909,534	2,137,538	0	0	0	0	2,137,538	MEP	MEP	MEP
10063000	Arroz semiblanq. o blanqueado	250,000	1,185,950	200,464	545,471	54,440	77,540	114,440	82,140	463,331	MEP	MEP	MEP
10064000	- Arroz partido	60,795	461,317	597,690	373,267	0	0	0	0	373,267	MEP	MEP	MEP
15071000	Aceite de soya en bruto	70,835,379	59,189,514	47,321,635	59,115,509	0	14,010	7,970	7,327	59,108,183	MEP	MEP	0
15079000	Aceite refinado de soya	13,911,509	14,534,929	27,689,159	18,711,866	32,970	0	25,980	19,650	18,692,216	MEP	MEP	9
15121100	Aceite de girasol en bruto	10,329,728	12,904,475	25,425,108	16,219,770	17,920	108,580	6,550	44,350	16,175,420	MEP	MEP	0
15121900	Aceite refinado de girasol	3,401,351	3,730,267	5,745,792	4,292,470	612,990	463,490	413,940	496,807	3,795,663	MEP	MEP	9
15159000	Las demás grasas y aceites vegetales	200	167	0	122	307,680	433,350	314,030	351,687	-351,564	MEP	MEP	9
15179000	Mezclas o preparaciones alimenticias	2,265,371	3,366,833	7,540,384	4,390,862	455,610	185,110	97,500	246,073	4,144,789	MEP	MEP	9
22043000	Mosto de uva	19,200	0	0	6,400	19,680	7,290	13,200	13,390	-6,990	15	15	9
24022020	Cigarrillos con tabaco rubio	0	123,858	0	41,286	46,010	17,410	10,780	24,733	16,553	20	30	9

Fuente: <http://exporthelp.europa.eu/thdapp/comext/ComextServlet?languageId=ES>.

Elaboración: propia

Según el análisis anterior, los productos resaltados serían los identificados con un efecto desfavorable para las exportaciones bolivianas al mercado andino.

b) Derechos humanos

Para analizar los productos amenazados bajo el enfoque de derechos humanos se han utilizado los criterios de consumo, seguridad alimentaria y de mayor población productora. Así mismo se realiza una comparación con aquellos productos que desde el MDRAYMA se han considerado como sensibles.

- **Consumo**

Si observamos los principales productos importados por Bolivia desde la UE, el primer análisis que se realiza, es que una disminución de los aranceles del whisky, vinos y tabaco beneficiarían principalmente a los consumidores de mayores ingresos, población que no es objeto de nuestro análisis y por tanto no representa un beneficio ni una amenaza para la producción o consumo de la población vulnerable.

- **Perspectiva de seguridad alimentaria**

Para algunos productos cuya importación proveniente de la Unión Europea es mínima o nula en el total de las importaciones bolivianas, tal el caso de la leche y derivados, papa, arroz, maíz, trigo, frejol, legumbres y hortalizas, considerados en algún caso como productos básicos de seguridad y soberanía alimentaria, aunque pueden ser considerados no sensibles desde la perspectiva comercial, existen razones de seguridad alimentaria que no permiten la apertura de estos mercados a las importaciones. Por ello se los ha seleccionado como sensibles y que deberían excluirse de las negociaciones.

- **Perspectiva de producción**

Desde la perspectiva de los principales alimentos producidos por la población vulnerable, a pesar de que se tiene una producción diversificada, se puede identificar productos como papa, maíces, frejol, yuca, plátano, arroz, trigo, carnes, hortalizas y legumbres que son producidos en su mayoría por pequeños productores y no deberían ser negociados.

Si consideramos que la amenaza se puede dar a través de la disminución en los precios, el impacto de las importaciones sería para todos los tipos de productores. Los incrementos de importaciones subsidiadas podrían influir en la determinación del precio interno provocando una reducción de la oferta nacional en todos los centros de abastecimiento ya sean estos grandes, medianos o pequeños, y por tanto ocasionar una reducción de los ingresos de los productores sin necesariamente estar inmersos en las ventas a gran escala o en casos extremos, llevar los precios a niveles inferiores a los costos de producción.

En el cuadro N° 19 se puede apreciar la estructura de la producción nacional para aquellos rubros considerados como amenazados:

Cuadro N° 3.1 I.. Productos Amenazados por el AdA CAN – UE y producidos por la población vulnerable

Productos Agrícolas	Hectáreas Sembradas		Producción		Número de Agricultores	Exporta	Existen productores organizados	Población Vulnerable	Año	Fuente
		N° de cabezas		hl						
Leche	104,043		295,996	hl	2,941	NO	20	Pequeños productores en Altiplano, medianos en valle y grandes en el trópico.	2005	MDRAyMA Cadena
Maíz	353,093		749,884		200,000	SI	10	Productores de sésamo y de maíz, desde indígenas (Guaraníes) hasta agroindustriales		
Trigo	140,000		130,000		84,000		10	Pequeños productores de los valles y algunos agroindustriales que rotan con soya	2007	ANAPO http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-07-08/vernotaeconomia.php?id=1732
Cebada	92,619		75,226		n.d		n.d	Pequeños productores	2007	INE
Legumbres y hortalizas	550,616		25,021		200,000	SI	20	Pequeños productores	2007	INE
Aceite de soya	Exportaciones 248 mil TM				14,000	SI	NO	5 empresas agroindustriales, productores de soya		
Arroz	179,162		549,659		43,563		10	Desde productores indígenas hasta algunos grandes productores		
Carne de res	7,413,183	N° de cabezas	164,445		130,000	SI	NO pequeños	Ganadería de expansión, medianos y grandes	2008	MDRAyMA Cadena
Carne de pollo			254,800		n.d	SI	NO pequeños	Medianos y grandes	2008	MDRAyMA Cadena
Carne de cerdo	2,488,487	N° de cabezas			n.d	NO	n.d	n.d		
Papa	135,000		786,765		203,000	SI	20	Muchos pequeños productores de los valles y altiplano	2008	Estudio de cadena FDTA 2005. MDRAyMA
Azúcar	120,000		6,000,000		4,000	SI	SI medianos	Ingenios azucareros, zafreros	2007	CAO

Elaboración: Propia

• **Perspectiva Política**

La política nacional de seguridad y soberanía alimentaria impulsada por el gobierno boliviano priorizan la producción para el consumo nacional, el fortalecimiento de los actores productivos y la reducción de la dependencia de las importaciones, por lo que estos productos de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y la Mesa Técnica de Acceso a Mercados Agrícolas son excluibles de las negociaciones planteando incluso, en una lógica coherente, la renegociación de los acuerdos comerciales suscritos con anterioridad con el fin de excluirlos de todo proceso comercial en condiciones de liberalización arancelaria.

Adicionalmente, se ha seleccionado productos que no son directamente importados por Bolivia del mercado europeo, sino que son productos importados por la Comunidad Andina, y productos en los que la UE tiene una porción grande del mercado y/o que

tienen subsidios directos dentro de la Política Agropecuaria Común de la Unión Europea¹³.

Por consiguiente la mayor amenaza de importación de productos agrícolas de seguridad y soberanía alimentaria se podría dar en el caso de los lácteos, dadas las características de subsidios desde la UE y su participación en el mercado mundial, por lo que la población más vulnerable en este caso serían los productores y empresas dedicados a este rubro.

Cuadro N° 3.12. Productos Amenazados por el AdA CAN – UE desde una perspectiva política y de seguridad alimentaria

AMENAZADOS					
Amenazados porque M de la UE	Amenazados porque CAN M UE	Amenazados porque UE X a América (UE)	Amenazados porque UE Subsidia	Amenazados porque quedarían sin franja de precios	Amenazados
Tabaco	Leches, mantequillas y leche en polvo	Leches, mantequillas y leche en polvo	Leche	Carnes	Leche y derivados (mantequillas y leche en polvo)
Aguas	Maíz	Vinos	Vinos	Azúcar	Maíz
Vinos	Trigo		Malta	Maíz amarillo	Trigo
Aceite de Oliva	Legumbres y Hortalizas		Cebada	Trigo	Malta
Whisky	Malta		Maíz	Arroz	Cebada
	Cebada		Trigo	Cebada	Legumbres y Hortalizas
			Azúcar	Malta	
			Carnes	Maíz blanco	
No negociables por seguridad alimentaria				Excluidos de la negociación por el gobierno	
Leche	Azúcar	Aceites	Café	Papa	Huevo
Papa	Zanahoria	Arroz	Carne de res	Cebolla	Azúcar
Cebolla	Chuño	Plátano	Huevo	Arroz	Carnes
Banana	Haba	Fideo	Yuca	Plátano	Maíz
Trigo	Tomate		Maíz	Yuca	Trigo

Fuente: INE 2008, www.comunidadandina.org, ec.europa.eu/eurostat. MDRAyMA, 2008.
Elaboración: Propia

3.2. Efectos económicos

a) Business as usual

Desde la perspectiva de negocios la población beneficiada sería: los medianos agroindustriales dedicados a la caña de azúcar, por la exportación del alcohol etílico, que es producido y exportado por ingenios e industrias farmacéuticas que ha tenido un crecimiento considerable en los últimos años y que posiblemente se lo esté utilizando para producción de etanol o como sustituto del alcohol producido en la UE destinando a los agrocombustibles. Bajo esta óptica, los aceites de soya y girasol pueden tener un mercado potencial en el mediano plazo favorable a la agroindustria cruceña.

¹³ Solo para tener una idea, la UE tiene previsto gastar en subsidios directos al mercado agrícola 45 millones de euros. <http://www.euractiv.com/en/sustainability/food-crisis-set-weigh-cap-reform/article-172484> y Council of the European Union 1595/05 CADREFIN 268.

También se benefician medianos y pequeños agroempresarios que producen sésamo y frijoles y en la medida que los precios sean altos, los pequeños productores de estos rubros también se beneficiarían.

En este escenario las organizaciones de pequeños productores que acceden a los mercados justo y orgánico europeo con la exportación de nuez del Brasil, quinua, café y cacao aunque no necesariamente sean ellos mismos quienes comercializan la producción, también se beneficiarían.

Las nueces del Brasil, el cacao y el café en grano que se venden al mercado justo y orgánico tienen ya un amplio mercado en la UE, sin necesidad del acuerdo comercial gozan ya de la preferencia NMF, por lo que a mediano y largo plazo se podría continuar aprovechando esta alternativa de exportación, aunque con ciertas limitaciones de expansión como dijimos anteriormente.

De igual manera la firma del AdA reporta beneficios económicos en la medida que se disminuye el arancel a productos como las harinas, féculas, chancaca y maca, y los vuelve más competitivos en el mercado Europeo.

Las regiones beneficiadas con la exportación no se encuentran concentradas en una sola zona ya que por ejemplo el haba y la quinua se producen en el altiplano y el cacao y el café en la amazonía.

En el ámbito de las oportunidades, para los productos beneficiados con el SGP Plus, se puede concluir que la firma del AdA significa consolidar estas preferencias para no perder competitividad con los otros países andinos y mejorar el acceso para los productos que actualmente están pagando arancel y que puedan ingresar al mercado europeo en el marco del acceso real, es decir, si bien los aranceles podrían eliminarse, se debería concentrar el esfuerzo en los otros aspectos que hacen al acuerdo como ser: las medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas entre otros.

En caso de no negociar un acuerdo comercial con la UE, Bolivia podría perder la sostenibilidad de la preferencia que le otorgaría el mercado europeo. Un claro ejemplo es el de la quinua que actualmente goza de la preferencia SGP Plus. Por ejemplo, en caso de no concretarse el acuerdo y el producto estar excluido por cualquier motivo del SGP, Bolivia para exportar este producto a la Unión Europea tendría que pagar un arancel específico de 36 euros por tonelada mientras que Perú al firmar el acuerdo no pagaría ningún tipo de arancel generándose un efecto desplazamiento. Para evitar este tipo de problemas, se requiere que estos productos tengan acceso inmediato es decir, se consoliden las preferencias a la firma del acuerdo.

Desde la perspectiva económica exportadora se beneficia el sector agroindustrial y agroexportador a través de la exportación o incremento de la exportación de alcohol etílico (extraído de la caña de azúcar). Así mismo trae beneficios económicos para aquellas empresas e industrias que exportan frejol y sésamo

En el caso de las importaciones, como vimos, los productos de importación agrícola desde la UE son generalmente bienes de lujo, por lo que en un escenario de importaciones, un acuerdo sólo beneficiará a consumidores de altos ingresos ampliando su variedad y disminuyendo sus precios al entrar al mercado nacional.

Los productos amenazados desde este escenario serán principalmente las oleaginosas por ser uno de los principales productos de la agroindustria destinados a la exportación, los derivados lácteos que son exportados por grandes empresas y en menor medida la industria vitivinícola. Por lo que con la liberación de estos productos hemos visto efectos económicos que pueden ser adversos a la economía nacional:

Si se liberaliza el whisky, los vinos y la cerveza, se benefician a los consumidores por el acceso a un producto a menor precio, pero va en desmedro de los productores de uvas, vinos y singanis de Bolivia, sin embargo sería necesario realizar un análisis más detallado para determinarlo.

Si se liberalizan los lácteos, trigos y aquellos productos en que la Unión Europea tiene subsidios significaría un perjuicio para el sector productor nacional de alimentos básicos, es decir la población vulnerable de este análisis y los beneficios de la exportación de algunos productos no compensarán necesariamente estos costos.

Si bien algunos productos seleccionados como de seguridad alimentaria serían probables amenazados, éstos no serían afectados, por lo menos no en el corto plazo, el impacto negativo podría venir más bien por el lado de las importaciones del resto de los países andinos.

b) Derechos humanos

Desde esta óptica, la firma de un acuerdo con la UE beneficiaría a los pequeños productores de los rubros estratégicos destinados a los mercados especiales (comercio justo y mercado orgánico) por lo que podrían vender sus productos a un mayor precio.

En la medida en que se prioricen productos como achiote, copuazu y se diversifique la matriz exportadora agrícola con otros productos destinados a los mercados convencional, justo y ecológico, beneficiaría a un mayor número de productores vulnerables y no se perjudicaría la producción de alimentos básicos destinados al mercado nacional y a la seguridad alimentaria.

Pese a que dijimos que uno de los obstáculos para lograr un mayor beneficio de la firma de este acuerdo sería el volumen de exportación, si se consiguiera aumentar el número de productores de estos rubros, se tendría una fuente de empleos y se mejorarían las condiciones de la población vulnerable. Con esto se podrían mejorar de alguna manera las desigualdades económicas del país.

3.3. Efectos Sociales

Efectos sobre la población vulnerable

a) Business as usual

Bajo este escenario, en el que se incrementa la producción agrícola que demanda bastante mano de obra, la firma del AdA puede traer efectos negativos para la población vulnerable de nuestro análisis, al ser mano de obra asalariada, considerando el caso de la caña de azúcar y la castaña (o nuez del Brasil).

El incremento de la producción de caña de azúcar para la elaboración de alcohol, puede significar una mayor contratación de mano de obra eventual para la zafra en condiciones deplorables e incluso con la contratación de familias enteras incluidos menores de edad¹⁴. La mayor demanda de estos productos puede presionar a que se continúe y refuerce este tipo de explotación infantil, deteriorando la calidad de vida de esta población.

Por otra parte, el aumento de la demanda de este producto puede ejercer mayor presión por la tenencia de la tierra y llevar a que los grandes agroindustriales pretendan comprar más tierra para el cultivo de caña o provoquen que los pequeños y medianos productores sustituyan y/o desplacen otros cultivos como los cítricos o el maíz a favor de la caña. Los bosques también corren peligro de ser eliminados, a favor de la expansión de este cultivo ya que no se tiene una normativa clara sobre su aprovechamiento y conservación.

De igual manera para la selección de la castaña de exportación trabajan cerca de 10.000 mujeres quebradoras de castañas en condiciones bastante precarias, los zafreiros y quebradoras representan el 80% de la mano de obra pero reciben sólo el 17% del ingreso¹⁵ de este rubro. El sistema de trabajo en la castaña se da mediante el “habilito”, que consiste en un adelanto que reciben las familias para realizar el trabajo de recolección y quiebra de la castaña, pero se genera un círculo vicioso de endeudamiento del cual se les hace cada vez más difícil salir a estas familias. Además para muchas otras significa una época de migración temporal, lo que no les permite atender sus cultivos, si es que los tienen, y luego como pierden sus cosechas, se desaniman de mantenerlos, vulnerando su seguridad alimentaria.

Los beneficiados con la apertura comercial para el consumo serán en su mayoría personas de medianos y altos ingresos y más bien para los productores de alimentos básicos puede significar un desplazamiento de sus fuentes de trabajo y migración.

b) Derechos humanos

Bajo este enfoque de derechos humanos, las organizaciones de pequeños productores se verían beneficiadas si se lograra cambiar los sistemas de explotación de estos rubros como la caña y la castaña, Mediante las organizaciones de productores campesinos e indígenas que están posicionándose en el mercado de estos productos, se debería trabajar en la búsqueda de mejores sistemas de explotación y beneficiado de esos rubros de los que participa la población identificada como vulnerable. Se deben tomar en cuenta la sostenibilidad de los recursos (bosque en este caso) y lograr que el beneficio de su explotación llegue a todas las familias involucradas.

Con este enfoque, no se permitiría la sustitución de cultivos y se protegería el bosque como fuente de vida y alimento. La presión sobre la tierra disminuiría y se plantearían reformas a las normas para disminuir la presión sobre la tierra.

¹⁴ De acuerdo al informe de la OIT 155. Bolivia: trabajo infantil en la zafra de la caña de azúcar. Una evaluación rápida. 2002, 10.000 niños jóvenes y adolescentes trabajaban en la zafra.

¹⁵ *Semanario Pulso* N° 196. La Perversidad de la bonanza y la maldición. Riberalta: el Camino hacia la “Ley del Monte”. Claudia Espinoza. 9-15 de mayo de 2003.

En el mercado laboral, se vigilaría el cumplimiento de las normas existentes, como la que existe para la producción de castaña y caña que certifica la zafra libre de trabajo infantil¹⁶, tarea que debería ser llevada a cabo por las organizaciones de productores.

Efectos sobre la seguridad alimentaria

La actual crisis alimentaria que conlleva la subida de precios de alimentos al igual que los fenómenos climatológicos y la especulación han afectado para que en Bolivia desde enero de 2007 a junio de 2008 se incrementen los precios de los alimentos¹⁷ en más del 20%. Los principales productos afectados han sido: arroz, trigo, carnes, aceite, maíz y algunas legumbres y hortalizas y esto ha significado un incremento en las importaciones de estos productos. Es por esto que decimos que la apertura comercial hacia la UE en parte puede significar un incremento de nuestra vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, considerando la Política Agropecuaria Común (CAP).

La Unión Europea, al igual que la mayoría de los países desarrollados, presenta un sistema complejo de protección arancelaria así como subsidios directos a los productos agrícolas que distorsionan los mercados. Esta Política Agrícola Común (CAP) es una de las principales amenazas para nuestra seguridad alimentaria puesto que no se incluirá en las negociaciones del AdA. De acuerdo con Christian Aid¹⁸:

En el lado defensivo los subsidios internos agrícolas no se incluyen en los Acuerdos de Libre Comercio de la UE y sólo se ha hecho alguna referencia esporádica en el pasado sobre los subsidios a las exportaciones (como por ejemplo en el Acuerdo de Libre Comercio de UE - Sudáfrica). El sector agrícola sigue siendo el sector más defensivo de la UE.

Es por ello que la principal amenaza a la que debemos estar alerta es la posibilidad de que la UE incremente sus subsidios a la producción agrícola, cosa que se está discutiendo en el Parlamento Europeo debido a la actual crisis alimentaria mundial¹⁹.

Adicionalmente se debe tomar en cuenta, ya refiriéndonos al grupo específico de productos de análisis, si su producción, en la mayor parte, está destinada al mercado y si ésta se comercializa en los grandes centros urbanos donde generalmente, se concentran las importaciones provenientes de socios comerciales o de terceros países. Si no ocurre lo planteado, por mucho de que existan amenazas, los perjuicios para los productores que analizamos podrían ser mínimos o nulos concentrándose más bien este tipo de amenazas para aquellos medianos y grandes productores quienes destinan gran parte o toda su producción al mercado nacional y, muy especialmente, a los grandes centros urbanos del país.

a) *Productos beneficiados*

De manera preliminar se podría decir que los productos estratégicos producidos por la población vulnerable que tienen ventajas para la exportación no influyen directamente en

¹⁶ IBCE, www.ibce.org.bo/asistencia-tecnica/rse.htm. 2008

¹⁷ INE. Comunicado de Prensa. Junio de 2008.

¹⁸ *Haciendo frente a los Acuerdos de Libre Comercio con la UE, Manual de Referencia.* Christian Aid, Actionaid y Oxfam. 2008. p.28.

¹⁹ <http://www.euractiv.com/en/sustainability/food-crisis-set-weigh-cap-reform/article-172484>

la seguridad alimentaria del país, tal es el caso de café, cacao o castañas; sin embargo en la medida que los productores campesinos e indígenas se especialicen en estos rubros se atendería contra la seguridad alimentaria por el desplazamiento de otros cultivos, la menor diversificación de la producción campesina y por la mayor dependencia y vulnerabilidad de estos productores al mercado externo.

La exportación de productos como frijoles y harinas considerando la actual política de Bolivia de Seguridad y Soberanía Alimentaria, haciendo énfasis en la sustitución de las importaciones de trigo y harina nos colocan en una disyuntiva con respecto a estos productos, puesto que en el caso de las harinas serían las más aventajadas en las exportaciones a la UE, pero también son productos prioritarios para el consumo nacional. Asimismo de acuerdo con Pérez (2008) estos productos han sido afectados moderadamente por la Apertura Comercial, esto significa que su disponibilidad nacional se ha reducido levemente²⁰

La política agrícola nacional en este sentido debe tener dos objetivos: el primero incentivar la competitividad de cultivos estratégicos pero sin descuidar la diversificación productiva con rubros prioritarios para la seguridad alimentaria y segundo incentivar el consumo nacional de las harinas sustitutas (maíz, arroz, cañahua) tanto para consumo nacional como para la exportación.

b) *Productos amenazados*

Aunque por las importaciones bolivianas de la UE no existen productos básicos amenazados a excepción de los lácteos, la sustitución de importaciones de los países vecinos principalmente de Perú sí afectaría en gran medida a la estructura productiva nacional. Tal sería el caso en productos como arroz y maíz debido al libre tránsito de las mercancías y al contrabando existente. Una internación excesiva de estos productos a precios subsidiados significarían pérdidas enormes para los más de 200 mil productores dedicados a estos rubros.

El caso de los lácteos es de sumo cuidado porque nos afecta directamente a través de las importaciones, a través de las importaciones vecinas, por los subsidios de la política agrícola europea y porque es un producto de pequeños productores en los valles y el altiplano de Bolivia.

En el caso de una disminución de la producción de alimentos básicos, especialmente de productos vulnerables a la seguridad alimentaria como maíz choclo, la papa, el trigo puede tener efectos sociales complejos, el incremento de la carga laboral y de actividades realizadas para generar ingresos o la migración hacia zonas urbanas y/o el exterior, efectos que deben dialogarse también en la negociación para lograr medidas conjunta.

Si consideramos a la población vulnerable desde la perspectiva de consumidores Pérez (2008 p. 82) concluye que *aquellos estratos de productores que han logrado o decidido mantener su agricultura alimenticia a pesar de los efectos de la liberalización, están menos expuestos a crisis alimentarias y, por supuesto, a inseguridad alimentaria, más allá de sus condiciones de pobreza. Por el contrario, los estratos que han pasado a depender esencialmente*

²⁰ Efectos de la liberalización comercial en la seguridad alimentaria de los pequeños productores rurales de Bolivia. Mamerto Pérez Luna. FTN – AIPE. 2008. p 72.

de ingresos por actividades extra-prediales o de remesas del exterior, son víctimas inesperadas de crisis alimentarias y son potenciales candidatos de la inseguridad alimentaria. Esta conclusión nos hace reflexionar respecto a la importancia de la agricultura diversificada para la seguridad alimentaria y por tanto de la necesidad de políticas públicas que fortalezcan estas capacidades.

3.4. Efectos ambientales

a) Business as usual

En el caso de los productos beneficiados que ya se exportan a la UE como el alcohol etílico que proviene de la caña de azúcar, o la torta de soya, su desempeño medioambiental refleja el costo de este desarrollo ya que durante los más de 20 años del modelo de la Política de Ajuste Estructural, estos productos son culpables de la deforestación de 700.000 ha. de las cuales más de 200.000 ya no serían aptas para la agricultura. A esto se suma la degradación de 300.000 ha. por prácticas agrícolas obsoletas y los altos grados de contaminación química por uso irracional de agrotóxicos.

En el caso de la quinua, la expansión del cultivo sin su integración en sistemas rotativos puede generar riesgos de degradación de suelos altiplánicos no aptos para la labranza mecanizada. Si bien, la producción aumentaría un par de años con el uso de maquinaria pesada, en el mediano plazo pueden ocasionar procesos de desertificación de suelos vulnerables como vistos en el pasado.

En el caso de los frijoles, en Bolivia se tiene dos tipos de producción una realizada como cultivo de rotación que recupera la tierra y otro más comercial y de monocultivo que de expandirse aumentaría la presión a sistemas agrícolas a causa principalmente del uso de agroquímicos y posiblemente la expansión de la frontera agrícola.

b) Derechos humanos

Debido a la reciente importancia que se le está dando en el país a la producción de cacao, y otros cultivos exportables como el café y la castaña que son producidos por pequeños productores campesinos indígenas bajo sistemas agroforestales, podrían tener mínimos impactos al medio ambiente. De todas maneras, la presión por el incremento de los cultivos podría ocasionar que aumenten los riesgos en deforestación y/o pérdida de biodiversidad, estos efectos dependerán de los niveles de conocimientos de los actores de esta expansión de la producción, así como de la aplicación de la normativa forestal.

En el caso de los posibles productos beneficiados, los efectos también dependerán de la escala de producción, en productos como la cañahua o tarwi, el monocultivo puede causar estragos en el suelo. En el caso de la coca, a pesar de que es un cultivo exigente en los nutrientes del suelo, la superficie cultivada es cercana a las 30.000 hectáreas y es un cultivo que tiene tres cosechas al año, por lo que si no se expande la superficie y se fertiliza el suelo los daños pueden ser atenuados.

3.5. Efectos Políticos

Políticas públicas y cooperación complementarias

a) Business as usual

En un escenario comercial, las políticas públicas y de cooperación complementarias pasarían por aprovechar este acuerdo, para el impulso de los sectores agro empresariales, exportadores, que hasta hace poco eran los más atendidos por los anteriores gobiernos, tomando muy poco en cuenta a los sectores de pequeños productores.

Pero en la actualidad, este proceso de cooperación tomó otro rumbo, desde la implementación de políticas que con el nuevo gobierno van enfocadas en el apoyo a sectores de pequeños productores.

Específicamente el gobierno ha emitido el Decreto Supremo 29308 mediante el cual regula los recursos y destino de la cooperación internacional para que no exista duplicidad de esfuerzos en las mismas zonas o se continúe trabajando en algunos lugares por muchos años, dejando desatendidas muchas regiones con más necesidades. Entonces para poder trabajar en función de los mismos objetivos establecidos por el PND y las normas nacionales, esto permitirá realizar inversiones o intervenciones en plena coordinación con el gobierno.

En la búsqueda de fortalecer las capacidades de los grupos vulnerables en el proceso de exportación y alcanzar beneficios positivos, como se ha ido repitiendo, deben existir incentivos desde la política pública, puesto que juegan un rol fundamental para lograr la mejora de la eficiencia y competitividad de estos productos con potencial exportable, siempre y cuando la producción para la exportación no signifique desabastecimiento en el mercado interno y desplazamiento de cultivos tradicionales por exportables en una competencia abierta por la superficie cultivada.

Asimismo el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de productores dirigidas hacia la exportación significa una mejora directa en los ingresos de estas familias, debido a su acceso a otros eslabones de la cadena y a generar valor agregado y/o mayores utilidades. Por último, desde el equipo de negociación, se debe velar por mantener las preferencias en estos mercados así como lograr el compromiso de la UE de incrementar las cuotas de mercado para los mercados especiales (mercado orgánico y comercio justo) de los que principalmente se benefician las organizaciones de productores.

No obstante, un incremento de la oferta y capacidad exportadora deberá considerar negociaciones en otros ámbitos tales como las medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas de origen y la aplicación de una estrategia nacional que incentive ampliar la producción y la oferta exportable así como el mejoramiento de la calidad, lo cual debería pasar también por la negociación de elementos de cooperación y asistencia técnica en el AdA. Parte de la cooperación recibida debería encaminarse a la inversión para el desarrollo de infraestructura productiva para mejoramiento de la calidad por ejemplo en los rubros del cacao, la castaña y el café.

b) Derechos humanos

Bajo este enfoque, la política boliviana debe excluir de la negociación los rubros identificados como prioritarios para la seguridad alimentaria nacional e incentivar la mejora de la productividad y competitividad para no perjudicar a los consumidores locales y que logren ser productos competitivos a nivel internacional. Asimismo Bolivia y la Comunidad Andina deberían proponer que no se elimine la franja de precios para productos subsidiados por la UE, y/o prever salvaguardias como un impuesto condicional.

Adicionalmente, el Estado Boliviano debe enfatizar sus políticas públicas dirigidas a fortalecer a los pequeños productores, priorizando los productos que se pretende excluir de la negociación para no caer en ineficiencias que perjudiquen a los consumidores.

También se podría mencionar un proceso de sustitución competitiva de las importaciones, esto significa que los acuerdos comerciales podrían continuar siempre y cuando Bolivia y la Comunidad Andina apliquen políticas públicas sólidas, agresivas y específicas en agricultura de tal manera de volver competitivo y eficiente al productor dirigido al mercado interno y capaz de competir con las importaciones legales provenientes de los socios comerciales.

Cuando hablamos de legales, nos referimos a: 1) importaciones que no estén subsidiadas y 2) que no ingresen sin pagar impuestos específicos (ICE). En el caso contrario se podría restringir o sancionar las importaciones aplicando diferentes instrumentos de política y de negociación comercial como los contingentes arancelarios, mecanismos de salvaguardia especial o medidas compensatorias y antidumping, entre otras.

Por ejemplo si Perú realiza importaciones elevadas por encima de su requerimiento, generaría un excedente en su mercado interno que podría llegar a deprimir su precio interno. Con el fin de evitar este escenario y dada la solicitud de la UE de libre tránsito de mercancías en los países andinos una vez ingresado por cualquiera de ellos, éste excedente podría ser volcado al mercado nacional sin ningún tipo de restricciones arancelarias, incluyendo el contrabando y provocando desequilibrios en la producción nacional.

Por esta razón, también se debe seleccionar conjuntamente, entre todos los andinos, los productos sensibles para aplicar medidas homogéneas y comunes sin que puedan afectar los intereses en cada uno de los países y en el bloque andino en general.

Cumplimiento del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación

a) Business as usual

El principal planteamiento propuesto en estos pilares, es el respeto a la soberanía de los países para la aplicación de políticas y la toma de decisiones, por lo que se esperaría que el AdA respete este derecho.

Uno de los temas que se aborda en el pilar de diálogo político es el de la lucha contra la pobreza y promoción de la cohesión social, trabajando para conseguir los ODM's (Objetivos de Desarrollo del Milenio), sin que el trabajo se limite expresamente a la consecución de estos objetivos, lo que brindaría otro parámetro para la evaluación del cumplimiento del acuerdo.

Otro tema muy importante es el que se tomen en cuenta las asimetrías entre las regiones, necesidad de reflexividad otorgando un trato especial y diferenciado a favor de los países CAN y tomando también en cuenta las diferencias entre los propios países andinos. Este trato especial y diferenciado servirá para conseguir que en un tiempo definido homogenicemos nuestros sistemas de control sanitario y fitosanitario, aduanero y apoyo productivo, que nos permita en un futuro estar al nivel de los demás países del acuerdo.

En el tema de la cooperación, se la reconoce como un medio fundamental para el fortalecimiento de las capacidades de ejecución y aprovechamiento de los beneficios del AdA. Una de las finalidades es superar las asimetrías existentes y otra es incidir en procesos de desarrollo. Entonces lo que se debería hacer es trabajar por disminuir estas asimetrías productivas generadas por los subsidios agrícolas europeos, como ya los están trabajando en los productos agrícolas disminuyendo así las asimetrías técnicas del comercio.

En el grupo de Cooperación, se trabajaron sobre los Principios, donde uno de los temas es la Modernización del Estado y de la Administración Pública, incluyendo la descentralización, entonces en este punto se debería solicitar una cooperación para el desarrollo de este tema en el país que ya empezó. La designación de atribuciones a los niveles regionales y municipales tiene que enmarcarse en las políticas nacionales, de manera que estos niveles estatales no puedan actuar por sobre las decisiones ya tomadas como país (ejemplo, producir transgénicos o importar alimentos de la canasta familiar a nivel departamental). Otro de los puntos es el del Estado de Derecho y el fortalecimiento institucional, que en nuestro caso es muy importante para acompañar los cambios que se vienen con el proceso de descentralización. En cualquiera de los dos escenarios planteados, quisiéramos esperar que este punto se cumpla, ya que es otro de los factores fundamentales en la economía boliviana.

En esta parte también se consideran los derechos de los indígenas y afrodescendientes, que son considerados como población vulnerable dentro de los países y otro tema es el de la seguridad alimentaria, considerando que durante muchos años hemos venido dependiendo de la cooperación internacional para la seguridad alimentaria en muchas regiones, cosa que debería cambiar para empezar a tener soberanía alimentaria e impulsar el desarrollo local.

Se ha avanzado en los mecanismos de cooperación científica y tecnológica, cosa que está muy bien porque para generar nuestro propio desarrollo también necesitamos de la tecnología y qué mejor que poder tener el apoyo de la UE para avanzar en estos campos. Esta es una herramienta para desarrollar los mercados tanto de los beneficiarios de estos acuerdos como de los potenciales productores que podrían exportar sus productos mejorados por una mejor aplicación de tecnología, en el mejor de los casos los haría más competitivos. Para esto debemos trabajar en una política de innovación e implementación de tecnología, rescatando los saberes culturales de las zonas productoras y acompañando el proceso con nuevas tecnologías que puedan ser adaptadas a los diferentes medios.

b) Derechos humanos

Al ser el objetivo del pilar de diálogo político el instaurar nuevos mecanismos que contribuyan a aumentar la eficacia del diálogo, tomando en cuenta asuntos de interés

común para ambos bloques, se podría esperar que el control social que se pueda efectuar a la implementación del acuerdo sea efectivo y en coordinación con los gobiernos.

El tema de la migración, que se trata con mucho cuidado en esta parte, es un tema que afecta actualmente a todos los países. Con la nueva Decisión de Regreso de los migrantes, se rompería este apoyo, es una incoherencia que como lo ha demostrado el Presidente Morales, puede ser causante de la ruptura de todas las negociaciones. No podemos dejar que nos extraditen cuando nos ofrecen conversar para el apoyo en este tema y considerando además que la migración es en parte consecuencia de la apertura comercial. Muchas personas dentro de la población identificada como vulnerable es la que se ve obligada a migrar para emplear su mano de obra, por lo que con la firma de un AdA con la UE se verían afectados negativamente al no tener ningún respaldo legal dentro del acuerdo.

Con el tema de la cooperación que se tendría desde la UE, se debería enfocar hacia el fortalecimiento de las capacidades tanto organizacionales como productivas de las organizaciones de pequeños productores, ya que con la firma del acuerdo necesitarán ser más competitivos.

Cumplimiento de acuerdos internacionales

a) Business as usual

El convenio 169 de la OIT reconoce los derechos y la protección de los pueblos indígenas, su derecho a ser consultado para la aplicación de medidas legislativas para su participación y creación de sus propias instituciones e iniciativas. Por otra parte, definir sus prioridades de desarrollo y considerar las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos.

En un escenario de liberalización comercial, podríamos esperar que las cosas se mantengan tal como están ahora, donde los derechos de los pueblos indígenas no son respetados del todo. Las poblaciones involucradas por ejemplo con el tema de los hidrocarburos constantemente entran en conflictos por este tema y no siempre son tomados en cuenta en consultas para la explotación de este recurso.

Sobre el SGP Plus y los derechos sindicales, los países en vías de desarrollo que pueden acceder a este beneficio deben cumplir requisitos de desarrollo sostenible y de buen gobierno y algunos componentes claves como el respeto a los DDHH, respeto a los derechos fundamentales del trabajo, respeto al medio ambiente y de lucha contra las drogas. El convenio 87 y el 98 de la OIT tratan sobre la libertad sindical y la protección de este derecho y la negociación colectiva.

En los países de la CAN, muchas de las leyes laborales sólo reconocen la sindicalización en la empresa privada e instituciones autónomas y no en el sector público. Además, los pequeños productores no están reconocidos dentro de la ley laboral ni la escala salarial, y no son empleados públicos ni privados, entonces se estaría creando un vacío en esta legislación para proteger a este sector productivo. Tal vez la población vulnerable no se vería afectada porque son pequeños productores, pero en el peor de los casos tampoco se verían beneficiados de este proceso de negociación y de reconocimiento internacional de los derechos laborales.

b) Derechos humanos

Si los derechos de los pueblos indígenas fueran respetados y tomados en cuenta por lo menos en las consultas sobre los recursos naturales que se encuentran dentro de sus territorios, se podrían llevar a cabo planes de manejo coordinados que permitieran un mejor beneficio para todos los involucrados.

4. Conclusiones y recomendaciones

1. Es importante reconocer el punto de partida de cada país y cada bloque en las negociaciones. En el caso boliviano se puede decir que muchos de los efectos de la liberalización comercial ya se han dado a partir de la Política de Ajuste Estructural que ha disminuido capacidades en la producción agrícola campesina. Nuestro punto de partida para iniciar la desgravación arancelaria es de una cresta máxima de 20%.
2. El AdA, a pesar de que contempla los pilares de Cooperación y Diálogo Político, tiene como pilar fundamental el tema comercial, y pese a que Bolivia ha realizado propuestas que vinculan indicadores de desarrollo a la desgravación arancelaria, éstos todavía están en la mesa de negociación.
3. La posición boliviana señala que en la negociación no se incluyan temas sensibles como las compras estatales, inversiones, servicios y propiedad intelectual, para que Bolivia eventualmente pueda beneficiar a sus exportaciones.
4. Bolivia tiene un saldo comercial agrícola positivo con la UE, principalmente exportamos castaña, alcohol, café en grano y quinua productos beneficiados por la liberalización de aranceles NMF y SGP Plus e importamos whisky, cigarrillos, aguas, cacao en polvo y derivados lácteos, productos con altos aranceles e impuestos específicos en el caso de bebidas alcohólicas y tabaco.
5. Con este primer panorama es de esperarse que los impactos en la estructura agraria probablemente no sean de grandes magnitudes, si es que no se firma el AdA, por los efectos de la liberalización a los que ya han sido expuestos los campesinos e indígenas en Bolivia. Sin embargo el hecho de que los países vecinos firmen el acuerdo y de que las políticas de apoyo al sector agrícola no se hagan efectivas, las importaciones podrían desplazar a la producción nacional aunque Bolivia no firme el Acuerdo de Asociación con la UE.
6. Por tanto es discutible el grado de beneficio que traería el AdA, pues los productos que ya se exportan son de interés de los consumidores de la UE y se trataría de mantener las preferencias que hoy se establecen, aunque sería muy raro e innecesario para los europeos que las suspendan.
7. Por otra parte, los productos amenazados responden a la misma lógica, una lectura de lo que actualmente pasa, como es el caso de las leches y derivados, similar situación ocurre con el cacao en polvo, aunque hay que decir que se trata de dos rubros que se importan y exportan al mismo tiempo. Situación distinta al caso del

- whisky y los tabacos, aunque en términos de desplazamiento nos interesaría más destacar el desplazamiento de la industria vitivinícola y la cervecera.
8. Luego de realizar distintos análisis consideramos que los posibles productos beneficiados se pueden dar por distintos factores: primeramente aquéllos que gozan ya de las preferencias SGP Plus como el alcohol etílico, palmito, habas, frijoles y las demás quinuas, en los que se hace necesario mantener las preferencias.
 9. Los productos que tendrían mayor beneficio pues serían aquellos a los que se aplica aranceles y se exportan tales como las harinas de cebada, de avena, de arroz, limones, maca y/o féculas de yuca y papa, productos para los que hay que partir de solicitar la disminución de estos aranceles de forma inmediata.
 10. Existen otros productos que condicionalmente podrían beneficiarse y que por tanto debemos negociar sus preferencias arancelarias y de la prioridad que tengan en la política pública, éstos son: mate de coca, harinas de cañahua o tarwi, amaranto, especias, flores exóticas (orquídea) y/o copuazú que deben analizarse sus posibilidades de mercado y necesidades de inversión productiva en mayor detalle.
 11. Para estos sectores es necesario fortalecer sus capacidades productivas, sin dañar al medio ambiente y tratando de que los principales beneficiados de su exportación sean los pequeños productores.
 12. Así mismo la política pública y el sector privado debe priorizar inversiones para la transformación de algunos de estos rubros tales como la maca, el ajonjolí, o copuazú, para no continuar con el patrón exportador de materia prima.
 13. Existen productos que en montos exportados son los principales beneficiados del intercambio comercial ya sea a través del arancel NMF y/o el SGP Plus pero que estarían comprometidos, tales como la castaña, el café, el cacao y que se debe reflexionar en busca de estrategias de expansión sostenible.
 14. Haciendo el mismo análisis para los productos amenazados, tenemos que la leche y sus derivados serían los principales amenazados, resaltando la leche en polvo por ser un producto que ya se importa, que también importan nuestros vecinos, que es un producto en el que la UE tiene una porción importante del mercado mundial y que además subsidia al sector lechero.
 15. Por tanto, para evitar cualquiera de estos efectos resulta indispensable que Bolivia y la Comunidad Andina plantee políticas de apoyo para fortalecer la competitividad del sector lechero.
 16. Debido a la sustitución de productos a través de importaciones y por los subsidios que aplica la Unión Europea están como posibles amenazados el trigo, el maíz y el arroz. Para estos productos se debe generar salvaguardias y priorizarlos en la política de seguridad alimentaria del país, porque de ser negociados afectarán a gran parte de la economía campesina.
 17. Por sustitución de nuestras exportaciones se podrían ver afectados el azúcar y el aceite de soya, para estos productos Bolivia debe negociar con la Comunidad Andina para no perder las preferencias que tiene en este mercado.

18. Por competitividad en la exportación de la UE a Bolivia, resultan amenazados productos tales como el whisky, los vinos, el tabaco y el yogurt, pero que están dirigidos a consumidores de ingresos altos, por lo que no afectaría nuestro análisis. Desde el punto de vista del productor y la cadena vitivinícola que podría ser la más afectada se ve necesario modificar o complementar el ICE para que el sector no sea afectado. Con el fin de evitar posibles efectos negativos para la producción nacional de yogurt, se podría negociar un tratamiento especial es decir, la apertura de algún contingente arancelario fijo sin desgravación arancelaria por fuera del mismo y la aplicación de mecanismos de salvaguardia especial que bien podrían restringir las importaciones baratas y subsidiadas.
19. Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria vemos que la mayor vulnerabilidad sería para los productores más vinculados con el mercado y más especializados, por lo que es indispensable desde la política pública generar incentivos para mantener la diversificación de la producción agrícola.
20. La participación de la sociedad civil en el proceso de negociación debería mantenerse hasta el final y después de la firma del Acuerdo para que realice el trabajo de seguimiento a los temas aprobados. En Bolivia debemos aprovechar que la apertura del Gobierno nos permite tener este tipo de participación activa.
21. La sociedad civil boliviana al ser un actor con voz en este acuerdo puede demandar al Gobierno la necesidad de aplicar políticas de fomento, de incentivo y/o de disminución de los efectos del AdA para los campesinos e indígenas, priorizando el fortalecer los rubros principales para nuestra seguridad alimentaria.
22. Se hace indispensable desde la Comunidad Andina plantear una política agrícola común considerando dos aspectos: El primero a través de proponer medidas mínimas de seguridad alimentaria para de la Comunidad Andina y de cada país, no negociables en ningún tipo de acuerdo. Segundo para establecer compensaciones ante los efectos cruzados que pueden existir de las negociaciones individuales de cada país que tendrán efectos en los otros países.
23. La consolidación de las preferencias bajo SGP, dada la importancia relativa de este tipo de preferencia y la negociación de acceso inmediato libre de aranceles para aquellos productos que son exportados con arancel efectivo y la eliminación de barreras no arancelarias (medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas), debería ser prioritaria en el marco del AdA. Esta situación, permitiría contar con acceso real, inmediato y sostenible a partir del primer día de vigencia del Acuerdo.



**Informe nacional
ECUADOR**
Francisco Hidalgo, Patricio Ruíz
(SIPAE-Ecuador)

Quito, octubre 2008

Índice

1 LA POLITICA DEL GOBIERNO ECUATORIANO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS.....	184
2 POLÍTICA ARANCELARIA DEL ECUADOR	187
2.1 MARCO LEGAL	187
2.2 PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DEL ADA.....	189
3 EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DEL ECUADOR 2005 – 2007	191
3.1 EXPORTACIONES DE BIENES A LA U E	192
3.2 IMPORTACIONES DE BIENES DE LA UNIÓN EUROPEA	194
4 ESTRUCTURA AGRARIA.....	196
4.1 CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA	196
4.2 TAMAÑO PROMEDIO DE LAS UPAS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS I	97
4.3 PERFIL DEL AGRICULTOR	198
4.4 CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS Y LOS PRODUCTORES	199
4.5 ALGUNOS FACTORES QUE EXPLICAN LAS DESIGUALDADES SOCIO – ECONÓMICAS	201
4.5.1 CRÉDITO	201
4.5.2 ASISTENCIA TÉCNICA.....	201
4.5.3 MAQUINARIA Y EQUIPO	201
4.5.4 CAPACITACIÓN	202
5 EFECTOS ECONOMICOS, SOCIALES, AMBIENTALES Y POLITICOS.....	203
5.1 EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y AGROINDUSTRIALES A LA UE BAJO EL SGP+	203
5.2 EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y AGROINDUSTRIALES A LA UE NO CONTENIDOS EN EL SGP+.....	204
5.3 SUBSIDIOS A LA AGRICULTURA DE UE	206
5.4 PRODUCTOS BENEFICIADOS Y AMENAZADOS	206
5.4.1 PRODUCTOS BENEFICIADOS	206
5.4.2 PRODUCTOS AMENAZADOS	209
5.5 EFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS.....	211
5.5.1 EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS	211
5.5.2 EVOLUCIÓN EURO – DÓLAR Y PRECIO DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS	214
5.5.3 AGROCOMBUSTIBLES	214
5.5.4 SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LA NUEVA PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN.....	216

5.5.5	LOS TRANSGÉNICOS.....	217
5.5.6	PRODUCTOS ORGÁNICOS.....	218
6	ALGUNAS CONCLUSIONES.....	219

I La política del Gobierno ecuatoriano en las últimas décadas

Entre 1980 y 2006 Ecuador vivió 26 años consecutivos de políticas de ajuste¹ impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). A este período oscuro el gobierno actual le ha denominado la “larga noche neoliberal”. A continuación un resumen de lo que fue cada uno de los gobiernos durante este período.

1. Gobierno del presidente Roldós – Hurtado 1980 – 1984

Inicio de las políticas de ajuste. Primeros programas macroeconómicos impuestos por el Fondo Monetario Internacional. Dos planes macroeconómicos el 13 de mayo del 82 y 18 de marzo del 83. Se firma la primera Carta de Intención en julio del 83. Candidato pro imperialista. En su gestión de gobierno hay que destacar el proceso de sucretización de la deuda externa privada para favorecer a su grupo de amigos (ver al respecto el trabajo de Alberto Acosta sobre la sucretización).

2. Gobierno del presidente León Febres Cordero Ribadeneira 1984 – 1988

Continuación de las reformas neoliberales, se firma dos Cartas de Intención con el FMI marzo del 85 y agosto del 86, El grupo de apoyo económico fue la oligarquía tradicional guayaquileña encabezada por el mismo presidente y el Abogado Jaime Nebot actual alcalde de Guayaquil. Éste gobierno se caracterizó por una fuerte represión al movimiento obrero y popular.

3. Gobierno del presidente Rodrigo Borja Agosto 1988 – 1992

Continúa con las reformas neo liberales impuestas por el FMI, en su mandato se produce un salto cualitativo en la política macroeconómica creando las condiciones para la aplicación de las reformas neoliberales de segunda generación, tal como se puede observar en las Cartas de Intención firmadas por su gobierno en enero del 88, septiembre del 89 y febrero del 90.

¹ En el Anexo I puede verse un resumen de las medidas económicas adoptadas por los diversos gobiernos durante la década de los 90.

4. *Gobierno del presidente Abdalá Bucaram Agosto 96 – Enero 97*

Trató de implementar las políticas de ajuste de segunda generación. Representante de los nuevos sectores económicos ligados al comercio sobre todo importador cabeza visible Roberto Isaías de Filanbanco (prófugo), y Alfredo Adum, este último representante de los “nuevos” ricos los mismos que no han sido aceptados por la vieja oligarquía tradicional sobre todo guayaquileña. Buscó implementar el sistema de convertibilidad reformando alrededor de 71 leyes, liberalizando por completo la economía de un solo toque, con la finalidad de convertir al Ecuador una colonia de los Estados Unidos.

5. *Gobierno del presidente Fabián Alarcón 97 – 98*

Gobierno de consenso de los grupos económicos tanto de la sierra como de la costa, su gobierno es una continuidad de los anteriores.

6. *Gobierno del presidente Jamil Mahuad Agosto 98 – Enero 2000*

En su gobierno se produce la mayor crisis del Ecuador de los últimos 50 años, dolariza la economía por presión de los grupos económicos que financiaron su campaña así como de los Organismos Internacionales FMI y según declaraciones que realizó LaRouche, pre candidato a la presidencia de los Estados Unidos por el Partido Demócrata, el 4 de febrero del 2000 refiriéndose a la dolarización en el Ecuador señala:” Así que se está destruyendo a toda América, como le pasa a Ecuador en estos mismos momentos, mientras conversamos aquí, por voluntad del gobierno de los Estados Unidos, como lo han puesto de manifiesto la secretaria de Estado y otros, y el Fondo Monetario Internacional”, continuó LaRouche. “Esta dolarización del Ecuador se calculó. Fue adrede. Fue con la intención de destruir la nación. No era meramente la imposición de condiciones. La intención deliberada de la gente involucrada, como el Dialogo Interamericano, es eliminar al Estado Nacional del Ecuador. Y si no los detenemos, lo harán”. Esta cita pasaría desapercibida si uno no profundiza un poco más el análisis y encuentra que entre los miembros del Diálogo Interamericano consta como Co-vicepresidente Osvaldo Hurtado Larrea ex presidente del Ecuador y dirigente máximo de la Democracia Popular.

7. *Gobierno del presidente Gustavo Noboa 2000 – 2002*

Firma la novena Carta de Intención con el FMI a través de la expedición de dos leyes denominadas Trole I y Trole II, busca implementar los ajustes estructurales de segunda generación.

8. *Gobierno del presidente Lucio Gutiérrez 2003 – 2004*

Continuidad del proceso desregulación y liberalización de la economía a través de la firma de la décima Carta de Intención con el FMI, que entre otros aspectos contemplaba: suspensión del alza de pensiones por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), reducir el gasto presupuestario de Petroecuador en 100 millones, emisión de un reglamento que regule las exenciones tributarias introducidas en la Ley de Turismo, mejorar la recaudación tributaria eliminando las distorsiones. En cuanto a las reformas estructurales, se fijó un compromiso para desechar la opción de una facilidad petrolera. En materia financiera, se planteó subastar los bancos reestructurados de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Concesionar la

administración de las empresas telefónicas y eléctricas del Estado. Se inician las negociaciones ALCA y luego el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

9. *Gobierno del presidente Alfredo Palacio 2005 – 2006*

Gobierno de Transición continuará con la política de Lucio Gutiérrez principalmente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En síntesis desde el año 1980 al 2006 el Ecuador ha firmado: diez Cartas de Intención con el FMI, cuatro planes macroeconómicos muy similares a los impuestos por el FMI. El país ha tenido dos gobiernos de la Democracia Popular; un Gobierno de la Social Democracia (Izquierda Democrática); dos gobiernos de derecha, Partido Social Cristiano y Sixto Durán Ballén (conservador); dos gobiernos populistas, Partido Roldocista Ecuatoriano y Sociedad Patriótica; dos gobiernos de consenso, Fabián Alarcón y Alfredo Palacio en el año 1998 y 2005 – 2006 respectivamente.

Entre 1996 – 2006 en tal solo diez años se sucedieron ocho gobiernos, con los únicos tres mandatarios electos por votación popular, pero destituidos: Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, la crisis de gobernabilidad ha sido evidente.

2 Política arancelaria del Ecuador

2.1 Marco Legal

La Política Comercial del Ecuador está normada por la Ley de Comercio Exterior e Inversiones -LEXI- aprobada por el Congreso Nacional el 22 de mayo de 1997.

La LEXI creó el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones -COMEXI- conformado por 6 representantes del sector público y 5 representantes de las Cámaras de la Producción del país. La principal función del COMEXI es determinar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y manufacturas considerando los compromisos internacionales asumidos por el país en materia comercial y en función del programa macroeconómico y de desarrollo de país.

Las áreas sobre las cuales tiene competencia el COMEXI son:

- Política Arancelaria.
- Negociaciones internacionales.
- Políticas para el desarrollo de los regímenes especiales.
- Medidas para contrarrestar el comercio desleal.
- Definir las políticas tendientes a lograr mayor competitividad de la producción nacional.
- Aprobar el plan de promoción de exportaciones.

Conjuntamente con el COMEXI la Ley creó otro organismo denominado Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones -CORPEI-, organismo de carácter privado cuya función principal es la de ejecutar la promoción no financiera de las exportaciones y orientar y dirigir la promoción de la inversión directa en el país.

Políticas Comerciales:

Arancel.- El Ecuador desde 1995 viene aplicando, en el marco del Mercado Común Andino, el Arancel Externo Común Andino conjuntamente con Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia.

La estructura del AEC tiene como base cuatro niveles arancelarios: 5%, 10%, 15% y 20%, en función del grado de elaboración de los productos, entendiéndose que mientras mayor valor agregado tiene un producto mayor será su nivel arancelario.

Para el Ecuador, se ha establecido un régimen especial, en virtud del cual se permite a este país mantener una diferencia de 5 puntos con los niveles del AEC en una lista no mayor de 990 subpartidas arancelarias.

Los regímenes de excepción, mediante listas específicas, se aplican a favor de Ecuador (con 400 subpartidas) y de Colombia y Venezuela (con 230 subpartidas para cada uno de ellos). El régimen de excepciones tuvo vigencia hasta enero de 1999 cuando quedó en plena aplicación el régimen general.

Existe una nómina que identifica a los bienes no producidos en la subregión andina. Ésta es revisada permanentemente y cuenta con un número de aproximadamente 2,000 subpartidas. En el acuerdo comunitario, se establece que para estos productos el AEC puede ser reducido al 5%, y tratándose de bienes de capital y de materias primas, la reducción puede llegar al 0%.

Para un grupo de productos agropecuarios el AEC puede ser rebajado o incrementado automáticamente con base en los procedimientos establecidos en el Sistema Andino de Franjas de Precios.

Regímenes especiales.- De acuerdo a la Ley de Aduanas existen los siguientes regímenes especiales aduaneros:

- **Normas comerciales.-** Como parte de la política comercial el Ecuador dispone de la Resolución No 052 del COMEXI por medio de la cual se aplican medidas para prevenir el comercio desleal de mercancías (medidas antidumping), así como normas para la aplicación de medidas de salvaguardia.
- **Licencias de importación.-** En el Ecuador se aplican licencias de importaciones para productos agropecuarios como parte de los controles sanitarios y fitosanitarios.
- **Prohibición de importaciones.-** Solo se mantienen prohibición de importaciones para productos considerados peligrosos para la salud de las personas, así como de aquéllos que internacionalmente son considerados como tal.

Cuadro 2.1 Principales productos importación agrícola de la UE-2007
(Miles de US\$)

P.A.	Descripción	FOB Dólar	CIF Dólar	%	Arancel % 1/
06011000	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos,	3,662	3,935	0.32	5
19011010	Leche maternizada o humanizada	3,570	3,762	0.30	15
15099000	Los demás (aceites)	2,067	2,147	0.17	20
20041000	Papas (patatas)	2,061	2,550	0.20	20
23099020	Premezclas	1,857	2,077	0.17	5
18069000	Los demás (productos cacao)	1,365	1,471	0.12	20
21069090	Las demás (extractos de plantas)	1,103	1,205	0.10	20
19021900	Las demás (derivados leche)	1,070	1,245	0.10	20
19019090	Los demás (derivados leche)	479	508	0.04	20
06029000	Los demás (plantas)	471	536	0.04	0
06021000	Esquejes sin enraizar e injertos	385	424	0.03	0
21069072	Que contengan exclusivamente mezclas o extractos de plantas,	257	274	0.02	20
	Subtotal productos agrícolas	18,346	20,134	1.62	

1/ Arancel vigente a junio de 2008.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SIPAE.

En julio del presente año el gobierno del Presidente Rafael Correa envió a la Asamblea Constituyente el Mandato Agrario con el objetivo de “evitar el incremento de los precios de los artículos de la canasta básica”. En síntesis, el Mandato señala lo siguiente: subsidios a insumos agrícolas y exoneración de impuestos.

Subsidio a Insumos Agrícolas

Entrega un subsidio directo al productor en la compra de productos agroquímicos con el fin de apoyar la mejora en la productividad agropecuaria ante el incremento de los agroquímicos a nivel mundial. El beneficiario del subsidio es el productor agropecuario para ello se establece:

Un reembolso fijo de US\$ 80 dólares por unidad productiva agropecuaria por una sola vez sobre las facturas emitidas a partir de la vigencia del decreto. Sin embargo el Decreto señala que se recibirán facturas emitidas hasta el 31 de diciembre del 2008.

Exoneración de Impuestos

- Exoneración de impuesto a la renta 2008 – 2009 a importadoras de agroquímicos y empresas agrícolas alimenticias (para consumo nacional), con la condición de que reinviertan el 100% sus utilidades.
- Exoneración IVA a insumos agrícolas y todos los bienes de capital agrícola (2008 – 2009).
- Eliminación de IVA para productos de la canasta básica.
- Exoneración de aranceles a todos los bienes de capital e insumos productivos que no se producen en el País.
- Suspensión temporal de impuesto a la tenencia de tierras por 2 años.
- Estas medidas deben reflejar una reducción de precio para los consumidores. Se evaluará a los 6 meses.

Eliminación del Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal FERUM²

- Se elimina el cobro del 10% a planillas de consumidores comerciales e industriales destinado al FERUM.
- El Estado asignará los recursos para estos proyectos a través del presupuesto.
- Hay un plan por 5 años, con 648 MM US\$ de inversión. Inicia este año -2008- con 168 MM US\$ en 24 provincias.

Adicionalmente mediante resolución 431 del COMEXI de julio del presente año, se reforma alrededor de 200 partidas arancelarias de productos agrícolas, materias primas y bienes de capital para la agricultura con la finalidad de tratar de controlar el incremento de los precios de los productos agrícolas

2.2 Planteamientos y propuestas del AdA

Propuesta de la Unión Europea en materia de comercio de bienes, descrita en Global Europe

La posición de la Unión Europea, en lo que respecta a los Acuerdos de Asociación, está descrita en Global Europe³. Entre otros aspectos, esta estrategia incluye la negociación con múltiples países de TLC`s, que contemplen aquellos temas que los países, por primera vez organizados en carteles lograron sacar de la agenda de Doha, tales como inversiones,

² El FERUM se creó con el propósito de promover los proyectos de electrificación en las zonas aisladas del territorio nacional. El financiamiento de estas obras se realizaba mediante la captación de fondos sobre el valor neto facturado a los mayores consumidores del país.

³ Los Documentos de Global Europe se encuentran en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r11022.htm>.

compras gubernamentales, o donde los países se resisten demasiado, como propiedad intelectual, servicios, entre otros.

“La política comercial común es uno de los pilares de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Se basa en un conjunto de normas uniformes en virtud de la unión aduanera y del arancel aduanero común y regula las relaciones comerciales de los Estados miembros con terceros países. **Los instrumentos de defensa comercial y de acceso a los mercados están dirigidos, en particular, a proteger a las empresas europeas contra los obstáculos al comercio.** La Unión Europea ha cambiado con la globalización; ahora su objetivo es garantizar el desarrollo armónico del comercio mundial y promover su carácter equitativo y sostenible. Asimismo, fomenta activamente la apertura de los mercados y el desarrollo de los intercambios en el marco multilateral de la Organización Mundial de Comercio, OMC. Al mismo tiempo, apoya a los países y las regiones en desarrollo en el marco de sus relaciones bilaterales, con objeto de integrarlos en el comercio mundial a través de medidas preferenciales”⁴.

Hacia afuera, la UE propone una “política de apertura moderada”, que se basa en la garantía de condiciones que faciliten el flujo comercial interno y, frente a sus principales socios, en el marco de tres áreas fundamentales:

- A)** En materia de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, se considera que la UE, como bloque regional, se encuentra lo suficientemente abierta a las importaciones. Sin embargo, según la UE, esta situación no es un beneficio al que respondan de forma recíproca sus socios comerciales, por lo que las exportaciones europeas enfrentan altas barreras. De modo que, para la UE, resulta esencial una nivelación de las condiciones, para que el comercio pueda darse libremente, con especial atención a las barreras no arancelarias, que se identifican como las más difíciles de detectar y de eliminar.
- B)** En materia de importaciones y exportaciones, la Comisión Europea señala que:“(…) *Europa necesita importar para exportar. Afrontar restricciones para el acceso a recursos como energía, metales y materias primas incluyendo ciertos materiales agrícolas y pieles, debe ser una alta prioridad. Las medidas tomadas por algunos de nuestros principales socios comerciales, para restringir el acceso al abastecimiento de estos insumos, están causándole a las industrias de la UE grandes problemas. Excepto que estén justificadas por razones ambientales o de seguridad, las restricciones sobre estos recursos deben ser removidas*”.

De esto debe entenderse que la UE valoraría, primordialmente, el acceso a recursos que son imperativos para el mantenimiento de su base productiva.

Su agenda comercial, en este sentido, se basaría en el mantenimiento y profundización de la lógica del desarrollo desigual, de acuerdo con la cual se importan bienes primarios para mantener un aparato de exportación de bienes procesados o acabados, al tiempo en que se asegura que los países no impongan medidas que obstruyan dicha lógica. **Esto se refleja en la Estrategia Europea en Agrocombustibles, en donde uno de sus ejes se basa, claramente, en el mejoramiento de las oportunidades de importación de bioetanol y biodiésel originado en países en “vías de desarrollo”, especialmente en las naciones de África, Caribe y Pacífico (ACP).**

- C)** En materia de apertura económica, la UE ha recalado que no puede reducirse a la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; ni siquiera a la liberalización en el comercio de bienes. **El comercio en la globalización incluye también a los servicios y las inversiones.**

⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s05020.htm>.

3 Exportaciones e importaciones del Ecuador 2005 – 2007

Las exportaciones ecuatorianas han tenido un crecimiento importante en los últimos años, situándose en 13,852 millones de dólares en el año 2007, frente a 10,100 millones de dólares en el 2005. Los socios comerciales más importantes para el Ecuador son los países del NAFTA a quienes se destinaron el 44.7% de las exportaciones en el año 2007, le siguen en importancia los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) 21.7% y la Unión Europea (UE) 12.7%. En relación a las importaciones, la estructura es muy similar el 25% de las importaciones del Ecuador provinieron de los países del NAFTA en ese mismo año, seguido de los países de la CAN 24.7% y de la UE 9.2%. El detalle del comercio exterior por regiones puede observarse en el Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1 Exportaciones e importaciones totales por continente, región y país (Millones de US\$)

	Exportaciones			Importaciones		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
TOTAL GENERAL	10,100	12,728	13,852	10,287	12,114	13,565
AMERICA	8,248	10,364	11,103	6,854	8,137	9,108
NAFTA	5,171	6,923	6,203	2,453	3,249	3,396
MERCADO COMUN CENTROAMERICANO	326	342	530	101	59	35
MERCOSUR	138	75	116	1,101	1,371	1,260
COMUNIDAD ANDINA	1,536	2,083	2,640	2,233	2,330	3,297
Chile	305	554	658	410	491	503
RESTO AMERICA	771	387	956	556	637	615
EUROPA	1,631	1,879	2,254	1,277	1,485	1,460
UNION EUROPEA	1,270	1,487	1,754	1,069	1,210	1,246
Bélgica y Luxemburgo	78	103	168	105	105	94
Francia	91	109	139	64	70	76
Holanda	204	204	251	178	238	217
Italia	386	427	448	116	171	160
Reino Unido	74	69	94	70	67	69
Alemania	201	223	239	232	237	277
España	218	296	335	140	147	177
Otros países	17	56	77	163	174	177
ASIA	195	446	423	2,037	2,350	2,757
AFRICA	8	6	21	110	133	210
OCEANIA	16	31	19	7	7	13
OTROS PAISES NEP	3	3	32	1	1	18

Nota: Incluye Puerto Rico.

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SIPAE.

3.1 Exportaciones de bienes a la U E

Las exportaciones totales del Ecuador hacia la Unión Europea ascendieron a 1,753 millones de dólares, en el año 2007, constituyendo el principal producto de exportación el banano con el 27.7%, seguido de productos del mar primarios (partida 30613900) con el 12.5%, atunes el 10.9%, preparaciones y conservas de pescado 7.8%; estos 4 rubros representaron el 58.9% de las exportaciones totales.

El producto más sensible es, sin duda, el banano, ya que es un producto de enorme importancia para la exportación. Pero:

- No se encuentra inserto en el SGP-Plus, por lo que debe pagar aranceles ad valorem a su entrada a la UE.
- El arancel establecido por la UE es de 176 euros por tonelada métrica, lo que resulta considerablemente alto. El arancel en cuestión está diseñado para proteger la producción de baja competitividad que la UE adquiere de ACP y la suya propia.
- Han existido varios conflictos en el seno de la OMC, por la negativa europea de abandonar su proteccionismo frente a ACP y su producción propia.

En lo que respecta a los otros productos de exportación, el Ecuador junto con los otros cuatro países andinos, firmó con la UE el SPG+, que fue otorgado a los países andinos al principio de los años 90, con el objetivo de apoyar su desarrollo económico y su lucha contra la droga. En la práctica, su otorgamiento se logró ante todo a la presión de la diplomacia española que se presentaba como la carta de entrada de América Latina al mercado europeo y que, al mismo tiempo y a menudo en contra parte, recibió trato prioritario en su penetración en las economías de la región, que permitió la toma de control de muchas empresas de la región andina. Sin embargo, se precisa realizar un análisis más detallado de los productos de exportación de Ecuador hacia la UE, y mirar si están contemplados en el sistema de preferencias arancelarias generalizadas de la Unión Europea. En el Cuadro 3.2 se han incluido las exportaciones de productos del mar (camarón, atún etc; miles de dólares) a la UE por la importancia que tienen estos productos para la economía ecuatoriana.

Cuadro 3.2 Principales productos de exportación Ecuador – UE 2007

P.A.	Descripción	FOB US\$	%
Productos agrícolas			
803001200	Tipo «cavendish valery»	485,575	27.7
1801001900	Los demás (para siembra)	116,524	6.6
603104000	Rosas	52,036	3.0
2009801200	De «maracuyá» (parchita) (passiflora edulis)	41,700	2.4
2101110000	Extractos, esencias y concentrados	36,342	2.1
2008910000	Palmitos	30,186	1.7
1511100000	Aceite en bruto	18,866	1.1
704100000	Coliflores y brécoles («broccoli»)	18,704	1.1
804300000	Piñas (ananás)	17,591	1.0

(Continúa en la siguiente página)

P.A.	Descripción	FOB US\$	%
Productos del mar			
306139000	Los demás (productos del mar primarios)	219,493	12.5
1604141000	Atunes	190,533	10.9
1604200000	Las demás preparaciones y conservas de pescado	135,965	7.8
306139100	Camarones	68,543	3.9
	Subtotal (productos agrícolas y del mar)	817,524	81.6
	Otros productos	936,376	18.4
	Total	1,753,900	100

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SIPAE.

Las negociaciones agrícolas deberían girar en torno a los siguientes puntos:

1. El sector agrícola debe ser ganador neto como resultado de la negociación, con garantía de que los resultados son equitativos y de conveniencia para el país, que garanticen un acceso real para los productos de interés comercial del Ecuador.
2. El sector agrícola no debería ser utilizado como moneda de cambio por otros sectores, tal como sucedió en el caso de las negociaciones TLC con los EEUU, como una forma de garantizar otro: que los resultados de las negociaciones comerciales deben ser de beneficio mutuo.
3. La negociación con la Unión Europea debe conducir a la completa eliminación por parte de la UE de los aranceles de los productos agropecuarios negociados y de las barreras que los afectan, con el fin de que se garantice el acceso real al mercado de la Unión Europea, incluido la consolidación de las preferencias del SGP plus y su ampliación. El 22 de agosto la UE amplía por tres años más, las preferencias arancelarias para los países andinos.
4. La negociación debería incluir la eliminación de los subsidios a las exportaciones de la UE, desde el primer día de la firma del Acuerdo de Asociación, o por lo menos de aquellos productos considerados sensibles para nuestros países.
5. El proceso de negociación debe garantizar la gradualidad del proceso y, por tanto, una protección razonable para el sector agrícola.
6. La protección arancelaria al sector agrícola determina, por entero, las negociaciones con la Unión Europea, lo cual exige definir criterios adicionales que nos permitan avanzar en estas negociaciones. Entre otros:
 - a) Equiparación de aranceles base.
 - b) Verificación de aranceles base de la Unión Europea, en particular del banano, que representa el 27.7% de las exportaciones ecuatorianas a la Unión Europea.
 - c) Identificación de prioridades de exportación, eliminación de aranceles ad valorem y específicos, incluidos los precios de entrada, y la consolidación de las preferencias SGP plus y su profundización para que se garantice un acceso real adicional para los andinos.
 - d) Identificación de los productos sensibles.
 - e) Definición de la asimetría a favor de los andinos y del Trato Especial y Diferenciado para Ecuador, por lo menos en el libre acceso del banano ecuatoriano hacia la UE.

3.2 Importaciones de bienes de la Unión Europea

El valor CIF de las importaciones del Ecuador de la Unión Europea en el 2007, ascendieron a 1,245 millones de dólares, frente a 1,753 millones de exportaciones; el Ecuador tuvo una balanza comercial favorable de 508 millones de dólares. Como se puede observar en el Cuadro 3.3, la mayoría de los productos de importación que realiza el Ecuador de la UE son materias primas para la agricultura y la industria, bienes intermedios y bienes de capital. Los principales productos de importación, en el año 2007, fueron en orden de importancia: Nafta disolvente 8.41%, la partida 30049029 (los demás anestésicos) 2.91%, la partida 85250190 2.1%, Whisky 1.62%. El resto de partidas son inferiores al 1%.

Las importaciones de productos agrícolas de la UE por Ecuador ascendieron a 20.1 millones de dólares, que representaron el 1.62% de las importaciones totales. En orden de importancia tenemos: bulbos, tubérculos 0.32%, leche maternizada o humanizada 0.30%, papas (patatas) 0.20%, los demás (aceites) 0.17%, premezclas (alimento forrajero) 0.17%, la partida 21069090 (fórmulas no lácteas para niños) 0.10%. El resto de partidas con cantidades inferiores a los 500 mil dólares. El detalle puede observarse en Cuadro 2.1, y en el Anexo 1.

**Cuadro 3.3 PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTACION DE LA UNION EUROPEA
2007
(Miles US\$)**

P.A.	Descripción	FOB US\$	CIF US\$	%
2707501000	Nafta disolvente	101,494	104,823	8.41
3004902900	Los demás (anestésicos)	34,813	36,208	2.91
2208300000	Whisky	18,941	20,128	1.62
8525201900	Los demás (equipos de radiodifusión)	17,235	25,007	2.01
2941909000	Los demás (derivados sulfonados)	9,654	9,757	0.78
8471490000	Las demás presentadas en forma de sistemas	8,997	9,162	0.74
8477300000	Máquinas de moldear por soplado	8,960	9,183	0.74
8703230090	Los demás (vehículos)	7,484	7,787	0.63
4901999000	Los demás (revistas)	7,261	7,739	0.62
7210610000	Revestidos de aleaciones de aluminio y cinc	6,441	6,894	0.55
6908900000	Los demás (baldosas y lozas de cerámica)	6,412	7,509	0.60
8422309000	Las demás (maquinaria para etiquetar botellas)	6,226	6,418	0.52
8703240090	Los demás (vehículos)	5,801	5,962	0.48
8517610000	Estaciones base	5,663	6,550	0.53
8526910000	Aparatos de radionavegación	5,530	5,719	0.46
5501300000	Acrílicos o modacrílicos	5,497	5,754	0.46
8477200000	Extrusoras	5,457	5,622	0.45
3808209000	Los demás (fungicidas)	5,317	5,485	0.44
3002200000	Vacunas para medicina	5,233	5,482	0.44
3303000000	Perfumes y aguas de tocador.	5,231	5,478	0.44
8479899000	Los demás (dms máquinas)	4,910	5,169	0.41
8701200090	Los demás (tractores de carretera)	4,875	5,128	0.41
3822009000	Los demás (reactivos)	4,837	5,260	0.42
8431439000	Las demás (partes de máquinas)	4,782	5,139	0.41
3004391900	Los demás (medicamentos)	4,439	4,587	0.37
Subtotal		301,490	321,950	25.84
Total			1,245,800	

Fuente: Banco Central del Ecuador.
Elaboración: SIPAE.

Arancel base que debería aplicarse

En el Acuerdo de Asociación con la UE, el arancel base sobre el cual se efectuarán las reducciones sucesivas, debería corresponder a aquel especificado en el calendario de desgravación que se establezca en el marco de las negociaciones de cada una de las partes. Esta reducción de aranceles debe, necesariamente, partir de las preferencias otorgadas por la UE, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencia, SGP, al Ecuador⁵.

Liberalización de productos agrícolas e industriales en los acuerdos de la UE

En relación con la liberalización de productos agrícolas provenientes de los países en desarrollo, la UE es bastante limitada debido a que está sujeto a numerosas excepciones por lo que cualquier concesión que realicen es sólo para determinados productos y países. Esto se debe, principalmente, a las disposiciones comunitarias establecidas en la Política Agrícola Común, PAC, las que limitan el ingreso de importaciones de una serie de productos agrícolas. De allí que, un elemento clave a considerar para el acceso de los productos agrícolas de Ecuador hacia el mercado de la UE, tiene que ver con las políticas establecidas en la PAC⁶.

Los productos agrícolas considerados como sensibles por la Unión Europea, en la que existe una alta protección doméstica están los siguientes:

- Bovinos y carne de vaca
- Productos lácteos
- Cerdos domésticos
- Aves de corral
- Cereales
- Azúcar
- Algunas frutas y vegetales
- Aceite de oliva
- Frutas cítricas y uvas
- Flores
- Arroz

Sin embargo, algunos de estos productos son liberalizados parcialmente a través de contingentes arancelarios.

En lo que respecta a la liberalización de productos industriales, la UE otorga un tratamiento más favorable y más flexible, mediante el establecimiento de períodos más amplios. En el caso de México, por ejemplo, los derechos aplicados a las importaciones de productos industriales fueron totalmente eliminados en el 2007; Chile en el 2010. Los derechos aplicados a las importaciones de productos industriales de la UE quedaron eliminados en el 2003 y en el 2006, respectivamente.

⁵ Diario Oficial de la Unión Europea 30 de Junio de 2006, Reglamento (CE) No 980/2005 del Consejo.

⁶ Ver al respecto Exámenes de las Políticas Comerciales Europeas 2007.

4 Estructura agraria

4.1 Concentración de la tierra

La estructura de la tenencia y concentración de la tierra no ha variado significativamente en más de 50 años. En 1954, el 71.1% de las propiedades inferiores a las 5 hectáreas disponían del 7.2% de la tierra, mientras que el 2% de las propiedades de más de 100 hectáreas en ese mismo año concentraban el 64.4% de la tierra. Cincuenta años después según el censo del año 2000 el 63.5% de las Upas, inferiores a las 5 hectáreas disponían del 6.3% de la tierra y el 2.3% de las propiedades de más de 100 hectáreas concentraban el 42.6%, sin embargo hay que destacar que las propiedades de 20 a 100 hectáreas representaban el 37.3% de las hectáreas, muchas de las grandes propiedades lo que hicieron es subdividir sus grandes propiedades en más pequeñas, para de esta manera evitar cualquier política de reforma agraria.

El índice GINI que mide el nivel de concentración de la tierra no ha variado significativamente en los últimos 50 años, en 1954 este índice era de 0.86, en 1974 de 0.85 y en el año 2000 de 0.80. A pesar del altísimo nivel de concentración de la tierra en pocas manos son pocas las organizaciones indígenas o campesinas que reivindican dentro de sus Programas una reforma agraria que afecte la gran propiedad de la tierra.

Cuadro 4.1 Estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador

Número de propiedades						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha.	251,686	346,877	535,309	71.1	66.8	63.5
De 5 a 20 ha.	67,650	96,360	176,726	19.1	18.6	21.0
De 20 a 100 ha.	27,742	64,813	111,290	7.8	12.5	13.2
Más de 100 ha.	7,156	11,091	19,557	2.0	2.1	2.3
Total	354,234	519,141	842,882	100	100	100
Hectáreas						
Explotaciones	Censo 1954	Censo 1974	Censo 2000	Censo 1954 %	Censo 1974 %	Censo 2000 %
Menos de 5 ha.	432,200	538,700	774,225	7.2	6.8	6.3
De 5 a 20 ha.	565,800	935,300	1,706,794	9.4	11.8	13.8
De 20 a 100 ha.	1,138,700	2,664,700	4,614,436	19.0	33.5	37.3
Más de 100 ha.	3,863,000	3,810,800	5,260,375	64.4	47.9	42.6
Total	5,999,700	7,949,500	12,355,830	100	100	100
Índice Gini						
Años	1954	1974	2000			
Valor	0.86	0.85	0.80			

Fuente: Censos Agropecuarios
Elaboración: SIPAE.

4.2 Tamaño promedio de las UPAs de los principales productos agrícolas

La producción agrícola de los principales productos tradicionales de exportación, se encontraban entre propiedades medianas y grandes. En el caso del banano por ejemplo la producción en un 82.5% era de propiedades de más de 20 hectáreas, y el 28.8% en propiedades superiores a las 200 hectáreas. La mayoría de grandes exportadores bananeros tienen complejos integrados que van desde la importación de fertilizantes, fitosanitarios, la producción de banano en grandes o medianas haciendas bananeras, comercialización y exportación caso de la exportadora Noboa, dueña de haciendas como la Julia, La Clementina, Mercedes y los Alamos. Estas tres haciendas en conjunto en el año 1974 disponían de alrededor de 30.000 hectáreas. Igual acontece con otros grupos importantes como Rey Banano (grupo Wong), Unión de bananeros (Ubesa) etc.

Para los otros dos productos de exportación, cacao y café, el mayor volumen de producción se concentra en propiedades medianas inferiores a las 100 hectáreas tal como puede observarse en el Cuadro 4.2.

**Cuadro 4.2 Cultivos de exportación
(en porcentaje)**

Productos	Menos de 1 ha	De 1 hasta menos de 2 ha	De 2 hasta menos de 3 ha	De 3 hasta menos de 5 ha	De 5 hasta menos de 10 ha	De 10 hasta menos de 20 ha	De 20 hasta menos de 50 ha	De 50 hasta menos de 100 ha	De 100 hasta menos de 200 ha	De 200 ha y más
Banano										
UPAS	4.0	4.7	5.3	7.8	15.6	17.8	24.0	13.2	5.4	2.3
ha	0.1	0.4	0.8	1.7	5.3	9.1	18.1	17.8	17.8	28.8
Cacao										
UPAS	4.8	7.1	7.0	10.7	19.5	17.0	20.7	9.4	2.7	1.1
ha	0.5	1.6	2.3	5.1	14.6	18.0	28.7	15.5	6.6	7.1
Café										
UPAS	7.1	8.1	7.9	10.4	15.5	13.3	22.5	11.7	2.8	0.8
ha	1.0	2.6	3.6	6.7	13.3	15.2	31.0	19.1	4.8	2.7

Fuente: Censo Agrícola 2000
Elaboración: SIPAE.

En cuanto a la producción de productos para la elaboración de biocombustibles, tales como caña de azúcar, la palma africana y el maíz, en el caso de los dos primeros la mayoría de la producción se concentra en grandes propiedades. Principalmente la caña de azúcar está concentrada en 6 ingenios; éstos están ampliando su frontera agrícola para en el futuro utilizar tierras destinadas a otros cultivos para la producción de etanol, lo que traerá en el futuro consecuencias graves para la soberanía alimentaria del país. El Ingenio San Carlos y Valdez disponían en conjunto cerca de las 40 mil hectáreas en el año 1974. Lamentablemente no disponemos de información actualizada; pero es muy probable que hoy en día dispongan de mucha mayor tierra a la de 1974.

**Cuadro 4.3 Cultivos para biocombustibles
(en porcentaje)**

Productos	Menos de 1 ha	De 1 hasta menos de 2 ha	De 2 hasta menos de 3 ha	De 3 hasta menos de 5 ha	De 5 hasta menos de 10 ha	De 10 hasta menos de 20 ha	De 20 hasta menos de 50 ha	De 50 hasta menos de 100 ha	De 100 hasta menos de 200 ha	De 200 hectáreas y más
Caña para Azúcar										
UPAS	3.0	5.5	5.4	13.2	21.5	18.1	17.0	5.1	6.4	4.1
ha	0.02	0.1	0.2	0.7	2.1	3.4	5.9	4.0	7.9	75.7

Palma africana										
UPAS	0.1	0.1	1.2	2.6	6.7	12.4	37.3	21.4	11.9	6.3
Ha	0.0	0.0	0.1	0.2	0.8	2.2	14.4	16.9	19.0	46.5
Maíz duro										
UPAS	5.5	8.2	8.3	11.9	17.8	17.1	19.0	7.9	3.0	1.4
ha	0.7	2.1	3.5	6.5	14.1	19.3	27.1	12.2	6.8	7.6

Fuente: Censo Agrícola 2000

Elaboración: SIPAE.

En el caso de los productos para el mercado interno, el arroz es producido en propiedades de 10 o más hectáreas. La papa es quizá uno de los pocos productos que se halla concentrado en propiedades pequeñas y medianas de 1 a 20 hectáreas. Finalmente, el ganado vacuno se concentra en propiedades de más de 20 hectáreas.

**Cuadro 4.4 Cultivos para mercado interno
(en porcentaje)**

Productos	Menos de 1 ha	De 1 hasta menos de 2 ha	De 2 hasta menos de 3 ha	De 3 hasta menos de 5 ha	De 5 hasta menos de 10 ha	De 10 hasta menos de 20 ha	De 20 hasta menos de 50 ha	De 50 hasta menos de 100 ha	De 100 hasta menos de 200 ha	De 200 ha y más
Arroz										
UPAS	9.0	10.4	10.0	16.1	20.0	15.1	12.8	4.5	1.5	0.7
Ha	1.0	2.6	3.9	9.7	15.9	16.6	18.3	10.2	9.1	12.8
Papa										
UPAS	31.5	1.9	12.4	13.0	12.2	7.1	3.7	1.0	0.5	0.4
ha	7.6	11.5	10.8	13.9	18.4	14.3	10.0	4.5	3.2	5.7
Ganado										
UPAS	21.9	13.5	9.4	11.0	12.3	10.5	12.0	5.8	2.3	1.2
Cabezas	5.1	4.1	3.4	5.0	7.6	9.7	19.1	15.8	12.2	18.0

Fuente: Censo Agrícola 2000

Elaboración: SIPAE.

4.3 Perfil del agricultor

POBREZA URBANA Y RURAL

Existen dos maneras de medir la pobreza la una a través de necesidades básicas insatisfechas (acceso agua, alcantarillado, salud, luz etc) y la otra a través de los ingresos que perciben las familias. En Ecuador la pobreza crónica, estructural, medida tanto por necesidades básicas insatisfechas como por ingresos se concentra principalmente en las zonas rurales, especialmente en las comunidades indígenas y afroecuatorianas.

Según el Banco Mundial “para el año 2004 estimó que la crisis dejó una tasa de pobreza del 45%, es decir, uno de cada dos ecuatorianos no conseguía satisfacer sus necesidades básicas. La recuperación económica consiguió reducir en casi un 20% la pobreza por ingresos en el conjunto del país; sin embargo, los niveles de la pobreza rural seguían duplicando los de las principales ciudades en 2004, en gran parte debido al limitado acceso de la población rural a servicios básicos de salud, educación y saneamiento”⁷.

La pobreza rural en el Ecuador

Los pueblos indígenas y afroecuatorianos representan la población más pobre del Ecuador. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC para el año 2005⁸, el 67% de los indígenas ecuatorianos son pobres; el porcentaje llega hasta más del 90% en algunas zonas

⁷ <http://www.ruralpovertyportal.org/spanish/regions/americas/ecu/index.htm>

⁸ INEC Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006

rurales de la sierra, un porcentaje mucho mayor que el que se registra para la población no indígena (mestiza y blanca): 58.2%. La extrema pobreza afecta al 39.3% de los indígenas y al 26.8% de los que habitan en el campo. En las ciudades el 24.9% se encuentra en condiciones de pobreza y 4.8% en extrema pobreza. Las razones de la pobreza rural hay que buscarlas en una histórica exclusión social, económica y política de la población indígena.

**Cuadro 4.5 Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia y área-2005
(% de la población total)**

	Pobreza	Extrema pobreza
Área		
Campo	61.5	26.9
Ciudad	24.9	4.8
Etnia		
Indígena	67.8	39.3
Afro ecuatoriana	43.3	11.6
Mestiza	30.8	8.3
Blanca	27.4	7.6
Otros	26.1	13.2
Nacional	38.3	12.9

Fuente: SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC.
Elaboración: SIPAE.

4.4 Características de las Unidades Productivas y los productores

En el Estudio de la CEPAL “Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador”, se establece la gran heterogeneidad que caracteriza el sector agrícola y rural del Ecuador y se señala que “un acuerdo de liberalización comercial con un tercer país (en este caso con la Unión Europea), implica establecer reglas comunes, bajo las cuales operarán por las razones antes señaladas, agentes productivos y sociales de muy diferentes características. Por esta razón, los efectos no serán los mismos para todos los productores y por ello es necesario definir e identificar categorías desagregadas que den cuenta de la diversidad de productores, tomando en consideración además las distintas regiones geográficas en las cuales están localizados”⁹.

Como una primera aproximación, se definieron tres categorías de Unidades Productivas (UPAs):

- 1) familiares de subsistencia.
- 2) empresariales tradicionales.
- 3) empresariales de “punta”.

⁹ CEPAL: “Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador”. Unidad de Desarrollo Rural de la CEPAL César Morales Soledad Parada Miguel Torres, febrero de 2005

Cuadro 4.10 Tipos de Unidades Productivas por grandes regiones

Tipología	Grandes regiones										Total País	
	Sierra		Costa		Oriente		Galápagos		Otros		N°	%
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%		
1	339,203	59.8	79,558	36.2	24,503	48.7	153	25.3	997	22.2	444,414	52.7
2	210,754	37.1	122,424	55.7	24,279	48.2	370	61.3	2,885	64.2	360,712	42.8
3	17,665	3.1	17,827	8.1	1,569	3.1	81	13.4	614	13.7	37,755	4.5
Total	567,621	100.0	219,809	100.0	50,351	100.0	604	100.0	4,496	100.0	842,882	100.0

Fuente: Censo Agropecuario 2000 CEPAL.

Elaboración: SIPAE.

Con el propósito de contar con un criterio más fino de selección de los principales productos que componen la canasta productiva de cada tipo de UPA por Región, se analizará la importancia de dichos cultivos según su aporte al VBP de cada categoría considerada. Como se puede ver en el Cuadro 4.11, en la Sierra pocos productos explican la mayor parte del VBP de cada tipo de UPA considerada. Lo mismo ocurre con las otras Regiones consideradas.

Cuadro 4.11 Cultivos según su participación en el VBP por regiones y tipología

Tipología 1		Tipología 2		Tipología 3	
Cultivos	% del VBP	Cultivos	% del VBP	Cultivos	% del VBP
Sierra					
Maíz Suave Seco	32.6	Papa	22.6	Banano	35.9
Papa	18.4	Caña azúcar p/ azúcar	21.6	Caña azúcar para azúcar	17.7
Mora	11.7	Maíz Suave Seco	12.0	Palma Africana	17.1
Plátano	5.5	Plátano	7.3	Papa	13.1
Trigo	4.0	Tomate Riñón	4.7	Tomate Riñón	3.3
Maíz Duro Seco	3.1	Banano	4.3	Plátano	2.2
Naranja	3.1	Mora	4.3	Tomate de árbol	1.6
Banano	3.1	Tomate de árbol	3.1	Cebolla colorada	0.9
Maíz Suave Choclo	2.6	Naranja	2.6	Piña	0.9
Cebada	2.2	Cebolla colorada	2.2	Zanahoria Amarilla	0.8
Zanahoria Amarilla	2.1	Palma Africana	1.8	Naranja	0.8
Tomate de árbol	1.4	Maíz Suave Choclo	1.6	Maíz Suave Seco	0.8
Costa					
Arroz	54.1	Arroz	36.7	Banano	71.3
Cacao	13.6	Banano	22.6	Caña azúcar para azúcar	8.5
Maíz duro seco	12.1	Maíz duro seco	12.7	Arroz	7.5
Plátano	8.0	Cacao	7.6	Palma africana	7.3
Soya	3.1	Plátano	5.7	Soya	1.7
Banano	2.8	Soya	4.1	Maíz duro seco	1.1
Café	1.7	Caña azúcar para azúcar	3.1	Plátano	1.0
Piña	0.8	Palma africana	2.9	Cacao	0.7
Mandarina	0.8	Piña	1.6	Piña	0.5
Tomate Riñón	0.7	Tomate Riñón	1.2	Tomate Riñón	0.1

Fuente: CEPAL.

Elaboración: SIPAE.

Como resumen de lo anterior, se tiene la situación que se presenta en el Cuadro 4.11. En las UPAs del Tipo 1, tres clases de maíces explican el 38.3% del VBP, lo que, sumado al aporte de la papa, totaliza el 56.7% del VBP total. En las UPAs del Tipo 2, la papa, la caña de azúcar para azúcar y el maíz suave seco aportan el 56.2% del VBP total de esa categoría, mientras

que las UPAs de Punta, esto es las del Tipo 3, cuatro productos, banano, caña de azúcar, palma africana y la papa, explican el 82.9% del VBP total de esa categoría¹⁰.

4.5 Algunos factores que explican las desigualdades socio – económicas

Para el pequeño agricultor no es solamente el problema del acceso a la tierra sino también al resto de recursos como el crédito, asistencia técnica, maquinaria y equipo,

4.5.1 Crédito

El acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos propietarios es uno de los problemas estructurales más graves del agro ecuatoriano, apenas el 7.4% de los agricultores acceden al crédito, el 92.6% no tiene acceso al mismo. En el caso de los pequeños agricultores, aquellos dueños de una parcela inferior a la una hectárea, apenas el 3.8% tenía acceso al crédito en el año 2000. Es importante señalar que el costo del crédito es más elevado mientras menor es el monto, por lo que el llamado microcrédito se llega a pagar a tasas superiores al 70%, en esas condiciones ningún pequeño agricultor está en condiciones de subsistir.

Las fuentes principales de crédito para la agricultura ecuatoriana, en orden de importancia, son: los chulqueros 1.84%, las cooperativas de ahorro y crédito 1.21% y el Banco Nacional de Fomento que cubre apenas el 1.16% de las UPAs.

4.5.2 Asistencia Técnica

La asistencia técnica para los pequeños agricultores es mínima apenas el 4.3% de los agricultores inferiores a la una hectárea tienen asistencia técnica, del otro lado los propietarios de más de 200 hectáreas el 27.6% reciben asistencia técnica. En promedio el 6.8% de los agricultores recibía asistencia técnica en el año 2000 y un 93.8% no recibía asistencia técnica. La situación se agrava en la medida que el sector público va reduciendo su actividad en el agro.

En los últimos tiempos las ONG, muchas de ellas vinculadas a la red de la USAID o del Banco Mundial han venido a reemplazar a las entidades del Estado en lo que respecta a la asistencia técnica. Según el censo las fundaciones u ONG eran las más importantes proveedoras de asistencia técnica para los campesinos, el 1.61% recibía asistencia por parte de estas entidades, seguido de las personas naturales 1.61%, MAG 1.04% instituciones privadas 1.02% y las casas comerciales 0.64%, y brindan en muchos casos asistencia técnica a los agricultores que compran sus insumos.

4.5.3 Maquinaria y Equipo

En lo que tiene que ver con la disponibilidad de maquinaria y equipo, los pequeños agricultores menores a 1 hectárea, disponen del 2.6% de tractores, los grandes propietarios concentraban el 23.7% de los tractores disponibles en el país en el año 2000. “En el año 2004 en el Ecuador existía un tractor para cada 200 hectáreas, mientras que en los Estados Unidos el coeficiente era de un tractor para cada 37 hectáreas y en la Unión Europea 12. La brecha de mecanización es, pues, incuestionable y muy probablemente mayor dado que una proporción elevada de esta maquinaria se concentra en las grandes unidades productivas. Así, el censo agrario de 2000 reflejaba que solamente el 1% de las explotaciones agrarias ecuatorianas tenía un tractor como mínimo (índice que en la UE se acercaba al 90%)”.

¹⁰ CEPAL: “Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador”. Unidad de Desarrollo Rural de la CEPAL César Morales Soledad Parada Miguel Torres, febrero de 2005.

4.5.4 Capacitación

Otro de los problemas más de los agricultores ecuatorianos es los bajos niveles de capacitación y de educación formal. Según el censo del año 2000, el 22.54% de los agricultores no tenía ninguna formación formal, el 65.24% tenía educación primaria, el 8.40% educación secundaria y el 3.81% educación universitaria. El nivel de instrucción mejora para los propietarios de las UPAS de más de 50 hectáreas.

5 Efectos económicos, sociales, ambientales y políticos

5.1 Exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales a la UE bajo el SGP+

La mayoría de las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales del Ecuador hacia la UE se realiza bajo el Sistema General de Preferencias de la UE. En el Cuadro 5.1 puede observarse los principales productos agrícolas y agroindustriales que el Ecuador exportó hacia la UE en el 2006, bajo este acuerdo. Los principales productos de exportación fueron: camarones 225 millones de euros, atunes en sus diversas variedades 219 millones, rosas 59 millones. En total se exportaron, bajo esta modalidad, 885 millones de euros; es decir, el 55.39% de las exportaciones totales que realizó el Ecuador a la UE, en el año 2006. Habría que destacar que más del 95% de las partidas de productos agrícolas y agroindustriales están bajo el régimen del SGP+. La UE decidió en el mes de agosto del presente año ampliar el SGP+ por tres años. Esta ampliación no es una novedad para los países andinos, ya que en la tercera ronda de negociación del AdA UE – CAN, que se desarrolló en Quito, en abril pasado, informó sobre esta decisión.

Cuadro 5.1 Exportaciones de productos agrícolas a la UE bajo el SGP – 2006
(Miles de euros)

P.A.	Descripción	M totales UE	X UE	% las M de la UE	SGP ANDINA
030613	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia:	1,505,335	225,431	15.0	*
160414	Atunes, listados y bonitos (Sarda spp.):	269,874	96,527	35.8	*
160414	Atunes, listados y bonitos (Sarda spp.):	544,186	63,681	11.7	*
160414	Atunes, listados y bonitos (Sarda spp.):	364,539	59,402	16.3	*
060311	Rosas	389,615	59,342	15.2	*
180100	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado.	1,803,707	52,097	2.9	*
060319	Los demás: (flores)	207,768	38,084	18.3	*
210111	Extractos, esencias y concentrados	191,188	33,105	17.3	*
160420	Las demás preparaciones y conservas de pescado	63,454	30,621	48.3	*
200980	Jugo de cualquier otra fruta o fruto, u hortaliza:	42,387	29,824	70.4	*
080430	Piñas (ananás)	524,587	23,268	4.4	*
071080	Las demás hortalizas:	84,868	22,974	27.1	*
200891	Palmitos	37,545	19,691	52.4	*
030613	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia:	596,001	16,181	2.7	*
080300	Bananas o plátanos, frescos o secos.	32,873	14,548	44.3	*
200899	Los demás:(variedades frutas)	72,272	13,357	18.5	*
180400	Manteca, grasa y aceite de cacao.	347,631	12,646	3.6	*
240120	Tabaco total o parcialmente desvenado o desnervado:	49,312	5,017	10.2	*
090111	Sin descafeinar:	4,221,809	4,877	0.1	*
200919	Los demás (jugo de naranja)	511,568	3,813	0.7	*

160419	Los demás (conservas de pescado)	6,429	3,406	53.0	*
200980	Jugo de cualquier otra fruta o fruto, u hortaliza:	11,589	3,307	28.5	*
160520	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia	114,800	2,917	2.5	*
080711	Sandías	54,524	2,600	4.8	*
210111	Extractos, esencias y concentrados	37,767	2,575	6.8	*
060312	Claveles:	145,545	2,567	1.8	*
240120	Tabaco total o parcialmente desvenado o desnervado:	100,522	2,048	2.0	*
030569	Los demás	18,679	1,800	9.6	*
080300	Bananas o plátanos, frescos o secos.	3,655	1,791	49.0	*
030429	Los demás: (filetes pescado)	228,121	1,706	0.7	*
081190	Los demás: (frutos sin cocer o cocidos)	23,930	1,645	6.9	*
200899	Los demás:	23,301	1,328	5.7	*
220710	N.d	224,953	1,310	0.6	*
240110	Tabaco sin desvenar o desnervar:	15,014	1,292	8.6	*
030342	Atunes de aleta amarilla (rabiles) (Thunnus albacares)	46,763	1,280	2.7	*
	Subtotal	12,916,113	856,061	6.6	96.6
	TOTAL	26,389,904	885,946	3.4	

Fuente: <http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/textos%20sgp/Sistema%20generalizado%20de%20preferencias.pdf>.

Elaboración: SIPAE.

5.2 Exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales a la UE no contenidos en el SGP+

El Ecuador exportó 647 millones de euros de productos agrícolas y agroindustriales, en el año 2006, fuera del SGP de la UE; es decir, el 40.4% de las exportaciones totales de productos agrícolas y agroindustriales. Hay que destacar tres productos que son claves para el Ecuador y que están fuera del SGP: el banano, que constituye el producto estratégico ya que representó 638 millones de euros y el 39.9% de las exportaciones totales del Ecuador hacia la UE, en el 2006. El banano ecuatoriano significa el 25.1% de las importaciones totales de la UE de esa fruta y está ingresando a la UE con un arancel de 176 euros, por tonelada métrica. El Ecuador y los países andinos han impugnado a la OMC este arancel. La OMC dio su fallo favorable a los andinos; sin embargo, es difícil que la UE reconsidere este arancel por los acuerdos que tiene con los países africanos. A pesar de esto, las empresas que se beneficiarían, de reducirse el arancel de la UE, serían muy pocas. En el punto 5.4.1 de este trabajo puede verse las principales empresas exportadoras de banano, mango y papaya; la gran mayoría de ellas son filiales de empresas transnacionales y se han visto beneficiadas por el incremento de los precios de los alimentos y por la depreciación del dólar estadounidense frente al euro, sin que esto traiga ningún beneficio para el Ecuador y menos para los productores de la fruta. Otros productos que no están bajo el SGP son el mango y la papaya. En el primer caso, 4.3 millones de euros a la UE en el 2006; y, en el segundo, 2.5 millones. A pesar de que estos productos tienen ingreso libre a la UE, existen una serie de restricciones como presentación y normas fitosanitarias, entre otras, que los hacen de difícil acceso a este mercado. El resto de productos son marginales, con valores inferiores a los 500 mil euros. El detalle puede verse en el Cuadro 5.2 y representa menos del 5% de las partidas.

Cuadro 5.2 Exportaciones de productos agroindustriales a la UE no contenidos en el SGP-2006 (Miles de euros)

	Descripción	M totales UE	X Ecuador	% de las M de la UE	Arancel UE
080300	Bananas o plátanos, frescos o secos.	2,533,166	638,523	25.2	176 €/1 000 kg/net
080450	Guayabas, mangos y mangostanes:	238,478	4,353	1.8	Free
080720	Papayas	50,748	2,593	5.1	Free
170111	De caña:	88,473	467	0.5	33,9 €/100 kg/net
230120	Harina, polvo y «pellets», de pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos:	442,206	467	0.1	Free
081090	Los demás: (chirimoya, guanábana etc)	25,616	200	0.8	Free
071410	Raíces de yuca (mandioca)	12,993	190	1.5	9,5 €/100 kg/net
140490	Los demás: (productos vegetales)	38,285	163	0.4	Free
051000	Ambar gris, castóreo, algalia y almizcle; cantáridas; bilis, incluso desecada; glándulas y demás sustancias de origen animal utilizadas para la preparación de productos farmacéuticos, frescas, refrigeradas, congeladas o conservadas provisionalmente de otra forma.	14,635	163	1.1	Free
110412	De avena	209	139	66.3	93 €/t
110220	Harina de maíz	4,056	117	2.9	173 €/t
100590	Los demás: (maíz)	328,367	100	0.0	94 €/t
100300	Cebada.	28,286	49	0.2	93 €/t
110423	De maíz	186	34	18.5	152 €/t
170199	Los demás: (azúcares en bruto)	203,731	30	0.0	41,9 €/100 kg/net
170199	Los demás: (azúcares en bruto)	41,801	26	0.1	41,9 €/100 kg/net
071410	Raíces de yuca (mandioca)	19,300	26	0.1	9,5 €/100 kg/net
051191	Productos de pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos; animales muertos de Capítulo 3:	31,613	17	0.1	Free
110423	De maíz	221	16	7.3	152 €/t
110812	Almidón de maíz	8,321	16	0.2	166 €/t
110290	Las demás (harinas de los demás cereales)	829	15	1.8	171 €/t
100630	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado	74,269	13	0.0	416 €/t
100640	Arroz partido	52,010	13	0.0	128 €/t
110819	Los demás almidones y féculas	705	12	1.6	216 €/t
110290	Las demás (harinas de los demás cereales)	47	9	20.0	171 €/t
081090	Los demás: (variedades de frutas)	45,190	9	0.0	Free
110429	De los demás cereales:	33	8	23.2	150 €/t
110220	Harina de maíz	713	7	1.0	173 €/t
080510	Naranjas	402,293	6	0.0	See pdf annex 2
230800	Materias vegetales y desperdicios vegetales, residuos y subproductos vegetales, incluso en «pellets», de los tipos utilizados para la alimentación de los animales, no expresados ni comprendidos en otra parte.	128,803	6	0.0	Free
210610	Concentrados de proteínas y sustancias proteicas texturadas:	5,600	5	0.1	13
110429	De los demás cereales:	30	5	16.4	150 €/t
170111	De caña:	982,451	4	0.0	33,9 €/100 kg/net
110429	De los demás cereales:	132	4	2.6	150 €/t
110419	De los demás cereales	10	3	35.0	175 €/t
100620	Arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo)	196,112	3	0.0	264 €/t
100630	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado	3,917	2	0.1	416 €/t
110423	De maíz	81	2	2.7	152 €/t
080119	Los demás (N.d)	15,288	2	0.0	Free
110419	De los demás cereales	34	2	4.4	175 €/t
100620	Arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo)	10,845	1	0.0	264 €/t

110290	Las demás (harinas de los demás cereales)	156	1	0.7	171 €/t
151110	Aceite en bruto	316,333	1	0.0	Free
110419	De los demás cereales	670	1	0.2	175 €/t
110419	De los demás cereales	81	1	1.2	175 €/t
100400	Avena.	567	1	0.2	89 €/t
110422	De avena	26	1	3.4	162 €/t
121299	Los demás: (raíces)	249	1	0.3	4,6 €/100 kg/net
	TOTAL	6,348,165	647,827	10.2	

Fuente: <http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/textos%20sgp/Sistema%20generalizado%20de%20preferencias.pdf>.

Elaboración: SIPAE.

5.3 Subsidios a la agricultura de UE

La UE, al igual que todas las economías desarrolladas, subsidia a través de diversos mecanismos a su agricultura. En el Cuadro 5.3 podemos observar la ayuda interna que la UE ha brindado a sus agricultores, en el período 2000 a 2003. En total, el subsidio ascendió a 312 mil millones de dólares. Para el año 2003, esta ayuda fue de 87.8 mil millones de dólares (dos veces el PIB de Ecuador en ese año); de éstos, el 39.7% fue ayuda corriente caja ámbar¹¹, el 31.9% caja azul¹² y el 28.4% caja verde¹³.

**Cuadro 5.3 Subsidios al sector agrícola UE
(Miles de millones US\$)**

	2000	2001	2002	2003
A. Ayuda interna	80,819	74,465	69,203	87,842
1.MGA Total corriente caja ámbar	40,219	34,960	26,781	34,894
2. De minimis (Caja ámbar)	0	0	0	0
3. Caja Verde	20,126	18,388	19,180	24,944
4. Caja Azul	20,474	21,116	23,242	28,004
B. Subsidios a la exportación	2,546	2,459	2,419	3,541

Fuente: WTO.

Elaboración: SIPAE.

La ayuda interna que establece la UE por productos es significativa. Para el año 2004, los productos que mayor ayuda recibían eran: azúcar blanca, con 6.9 miles de millones de dólares, equivalente al valor de la producción para ese año, que fue de 6.4 mil millones de euros; los derivados lácteos, que incluye mantequilla y leche desnatada en polvo, recibieron una ayuda de 8.2 mil millones de dólares, sin contar con los pagos *mínimis*¹⁴ de leche cruda.

5.4 Productos beneficiados y amenazados

5.4.1 Productos beneficiados

De llegarse a firmar un acuerdo de Asociación con la Unión Europea, sería la burguesía agro exportadora ecuatoriana quién se beneficiaría, es decir un reducidísimo número de

¹¹ **Medidas de la caja ámbar.** Ayuda interna a la agricultura que se considere que distorsiona el comercio y, por lo tanto, está sujeta a los compromisos de reducción.

¹² **Pagos de la caja azul.** Pagos realizados como parte de determinadas políticas de ayuda interna (principalmente las de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos) que están específicamente exentas de los compromisos de reducción.

¹³ **Medidas de la caja verde.** Medidas de ayuda que se considera que tienen efectos mínimos o ningún efecto de distorsión del comercio o de la producción. Por lo tanto, estos pagos están exentos de los compromisos de reducción de la ayuda interna. Fuente FAO.org.

¹⁴ **Pagos de minimis.** Pagos de ayuda interna a la agricultura que representan sólo un pequeño porcentaje de transferencia a los productores (menos del 5 por ciento del valor de la producción para los países desarrollados y del 10 por ciento para los países en desarrollo). Aún en el caso de que los efectos de los pagos de *minimis* puedan causar distorsiones de la producción o el comercio, esta ayuda está exenta de los compromisos de reducción.

empresas, muchas de ellas son filiales de empresas transnacionales tanto de origen norteamericano como de origen europeo, y que se han beneficiado durante décadas de la políticas de ajuste impuesta por el FMI, de otra parte con la depreciación del dólar estadounidense frente al euro han obtenido grandes ganancias.

En el Cuadro 5.5 puede observarse las principales empresas exportadoras y el grado de control que éstas tienen de las exportaciones ecuatorianas en los principales productos de exportación hacia la Unión Europea.

Cuadro 5.4 Principales productos agrícolas o agroindustriales que se beneficiarían de firmarse el AdA con la UE - 2006
(Miles de euros)

P.A.	Descripción	M totales UE	X UE	% de las M de la UE
060311	Rosas	389,615	59,342	15.2
180100	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado.	1,803,707	52,097	2.9
060319	Los demás: (flores)	207,768	38,084	18.3
210111	Extractos, esencias y concentrados	191,188	33,105	17.3
160420	Las demás preparaciones y conservas de pescado	63,454	30,621	48.3
200980	Jugo de cualquier otra fruta o fruto, u hortaliza:	42,387	29,824	70.4
080430	Piñas (ananás)	524,587	23,268	4.4
071080	Las demás hortalizas:	84,868	22,974	27.1
200891	Palmitos	37,545	19,691	52.4
080300	Bananas o plátanos, frescos o secos.	32,873	14,548	44.3
200899	Los demás:(variedades frutas)	72,272	13,357	18.5
180400	Manteca, grasa y aceite de cacao.	347,631	12,646	3.6
240120	Tabaco total o parcialmente desvenado o desnervado:	49,312	5,017	10.2
090111	Sin descafeinar:	4,221,809	4,877	0.1
200919	Los demás (jugo de naranja)	511,568	3,813	0.7
160419	Los demás (conservas de pescado)	6,429	3,406	53.0
200980	Jugo de cualquier otra fruta o fruto, u hortaliza:	11,589	3,307	28.5
080711	Sandías	54,524	2,600	4.8
210111	Extractos, esencias y concentrados	37,767	2,575	6.8
060312	Claveles:	145,545	2,567	1.8
240120	Tabaco total o parcialmente desvenado o desnervado:	100,522	2,048	2.0
030569	Los demás	18,679	1,800	9.6
080300	Bananas o plátanos, frescos o secos.	3,655	1,791	49.0
081190	Los demás: (frutos sin cocer o cocidos)	23,930	1,645	6.9
200899	Los demás:	23,301	1,328	5.7
220710	N.d	224,953	1,310	0.6
240110	Tabaco sin desvenar o desnervar:	15,014	1,292	8.6
	Subtotal	9,248,500	388,936	4.2
	TOTAL	26,389,904	885,946	3.4

Fuente: <http://www.mineco.gob.gt/mineco/tlc/Tratados/textos%20sgp/Sistema%20generalizado%20de%20preferencias.pdf>.

Elaboración: SIPAE.

Cuadro 5.5 Principales empresas exportadoras en el 2006

EMPRESAS	Total X Miles US\$	Grado de control
(0306139000 Los demás)		
EXPALSA EXPORTADORA DE ALIMENTOS S.A.	100,597	17.3
EXPORKLORE S. A.	85,724	14.8
PROMARISCO S.A.	66,038	11.4
SOCIEDAD NAC. DE GALAPAGOS SONGA C.A.	51,319	8.8
INDUSTRIAL PESQUERA STA.PRISCILA S.A.	40,724	7.0
EMPACADORA NACIONAL C.A. ENACA	28,146	4.8
OCEANINVEST S.A.	22,501	3.9
EMPACADORA GRUPO GRANMAR, S.A. EMPAGRAN	20,918	3.6
OMARSA-OPE.Y PROC.DE PRODUCTOS MARINOS S	19,309	3.3
EDPACIF S.A.	18,795	3.2
SUBTOTAL	454,072	78.2
TOTAL	580,964	
Atunes		
EMPRESA PESQUERA ECUATORIANA S.A. (EMPESEC)	94,298	31.1
NEGOCIOS INDUSTRIALES REAL NIRSA S.A.	58,280	19.2
CONSERVAS ISABEL ECUATORIANA S.A.	41,973	13.8
SEAFMAN C.A.	35,411	11.7
MARBELIZE S.A	30,862	10.2
SUBTOTAL	260,824	86.0
TOTAL	303,399	
Preparaciones y conservas de pescado		
TECNICA Y COMERCIO DE LA PESCA C.A. TECOPECA	45,856	21.1
SALICA DEL ECUADOR S.A.	42,132	19.4
ASISERVY S.A.	28,975	13.3
SEAFMAN C.A.	24,516	11.3
EUROFISH S.A.	23,377	10.8
NEGOCIOS INDUSTRIALES REAL NIRSA S.A.	11,998	5.5
FIDEICOMISO LEDSA	11,853	5.5
SUBTOTAL	188,707	86.8
TOTAL	217,374	
(1801001900 - Los demás)		
COLONIAL COCOA DEL ECUADOR, COCOAECUADOR S.A.	15,895	11.1
FUNDACION MAQUITA CUSHUNCHIC MCCH	12,395	8.7
INMOBILIARIA GUANGALA S.A.	11,311	7.9
CASALUKER DEL ECUADOR S.A.	11,259	7.9
CHOCOLATES FINOS NACIONALES COFINA S.A.	10,494	7.3
EXPORTACIONES ACMANSA C.A.	7,191	5.0
SUBTOTAL	68,545	47.9
TOTAL	143,025	
ROSAS		
FALCONFARMS DE ECUADOR S.A.	12,840	4.2
GUANGUILQUI-AGRO INDUSTRIAL S.A.GUAISA	7,148	2.3
CONTINEX S.A.	7,009	2.3
ROSINVAR S.A.	6,856	2.2
NEVADO ECUADOR ROSAS DE EXPORTACION NEVAECUADOR	6,322	2.0
DENMAR SA	5,685	1.8
FLEURO S.A. FLEUROSA	5,337	1.7

SUBTOTAL	51,197	16.6
TOTAL	309,151	
Banano		
UNION BANANEROS ECUATORIANOS S.A."UBESA"	231,100,228	19.7
EXPORTADORA BANANERA NOBOA S.A."EBN" (ECUADOR)	220,694,575	18.8
REY BANANO DEL PACIFICO C.A."REYBANPAC"	70,471,395	6.0
KIMTECH S.A. (ECUADOR)	59,908,566	5.1
JFC ECUADOR (ECUADOR)	53,737,310	4.6
S.W.T. TRADER S.A.(ECUADOR)	49,133,523	4.2
CIPAL CORP.INTERNACIONAL PALACIOS S.A.(ECDOR)	42,536,841	3.6
VITANUTRIORGANIC S.A. (ECUADOR)	36,284,401	3.1
BANANA EXCHANGE DEL ECUADOR (ECUADOR)	30,160,602	2.6
UNIFRESH S.A. (ECUADOR)	27,551,634	2.3
SUBTOTAL	821,579,074	69.9
OTRAS 118 EMPRESAS	353,215,199	30.1
TOTAL	1,174,794,273	100
Mango (080450200)		
EXPORTACIONES DUREXPORTA S.A.	3,492	16.1
INDUSTRIAL PESQUERA STA.PRISCILA S.A.	2,128	9.8
AGRICOLA E INDUSTRIAL ECUAPLANTATION S.A.	1,726	8.0
EXP. BANANERA NOBOA S.A.	1,498	6.9
RICABERTO S.A.	1,176	5.4
NATIONAL TRADING NATRADE S.A.	1,096	5.1
PLANTEIN S.A.	926	4.3
EXOFRUT S.A.	824	3.8
AGRICOLA OFICIAL S.A AGROFICIAL	760	3.5
FRUTIERREZ DEL ECUADOR	697	3.2
U.B.E.S.A. UNION DE BANANEROS ECUATORIANOS S.A.	686	3.2
SUBTOTAL	15,010	69.3
OTRAS 41 EMPRESAS	6,662	30.7
TOTAL	21,672	100
Papaya (0807200)		
TERRA SOL CORP.S.A.	778	34.7
U.B.E.S.A. UNION DE BANANEROS ECUATORIANOS S.A.	666	29.7
NINO FRUIT (NINOFRUIT) COMPANY S.A.	585	26.1
RILESA S.A.	143	6.4
AGRICOLA OFICIAL S.A AGROFICIAL	29	1.3
VELA SOASTI MARIA GABRIELA	23	1.0
SUBTOTAL	2,224	99.2
OTRAS 8 EMPRESAS	18	0.8
TOTAL	2,242	100

Fuente: Varias.
Elaboración: SIPAE.

5.4.2 Productos amenazados

Productos que podrían ser sensibles para el Ecuador en un eventual Acuerdo de Asociación con la UE.

Papa

La Unión Europea registra cifras de exportación de papas en diversas presentaciones. La mayoría como papas congeladas. El Ecuador registró una importación de 1.7 millones de

dólares en papas congeladas, el año 2006. (partida 2004100 cooked potatoes, frozen). Toda la importación viene de Bélgica y Luxemburgo. La UE otorga un subsidio de 250 millones de dólares¹⁵ a la producción interna de papa, lo que le permite generar una importante producción, tanto para su consumo interno como para exportación. Las exportaciones de la UE en el año 2006, de las diversas variedades de papas ascendieron a 221 millones de euros. Para el Ecuador, la papa es un producto sensible, en cualquiera de sus presentaciones. Actualmente, el Ecuador tiene para la papa un arancel de 20%, que debería mantenerse. En caso de llegarse a firmar un “Acuerdo de Asociación”, se podría considerar un período de desgravación arancelaria de 10 a 15 años. Sin embargo, como señalamos en el próximo capítulo, la agricultura europea cada día es menos competitiva, a pesar de los subsidios, tanto por la depreciación del dólar norteamericano como por el incremento del precio de la energía, que encarece el precio de los alimentos de la UE. Adicionalmente las importaciones de papa en sus diversas presentaciones, representó para el Ecuador, en el año 2007, 5,574 toneladas métricas, por un valor de 6.3 millones de dólares, que significan el 1.2% de producción nacional en toneladas métricas, por lo que no afectaría mayormente a los productores nacionales.

Derivados lácteos

La UE es un exportador neto de productos lácteos y derivados (mantequilla, queso, leche en polvo etc). Sus exportaciones superan los 5 mil millones de euros. Esto ha logrado por el elevado valor de los subsidios a los productos lácteos y derivados, que llega a los 8.2 mil millones de dólares. Las importaciones ecuatorianas son marginales y, difícilmente, la producción nacional podría verse afectada de firmarse el Acuerdo de Asociación.

Sin embargo para el Ecuador, la leche y sus derivados constituyen productos sensibles en cualquiera de sus presentaciones. Actualmente, para la leche y derivados, el Ecuador tiene un arancel promedio de 20%, que debería mantenerse. En caso de llegarse a firmar un “Acuerdo de Asociación”, se podría considerar un período de desgravación arancelaria de 10 a 15 años para ciertos productos lácteos tales como leche en polvo o ciertas variedades de quesos. Sin embargo consideramos que la producción de leche cruda y pasteurizada difícilmente podría verse afectada de firmarse el Acuerdo de Asociación con la UE, entre otras por las siguientes razones:

- El transporte de leche cruda o pasteurizada de Europa hacia Ecuador encarecería los costos, adicionalmente que es muy difícil transportar la leche de tan largas distancias por las características de la leche.
- Los precios de la leche a nivel de consumidor en la UE en promedio se han encarecido en más del 20% en lo que va del año.

“El precio de la leche se dispara. El boom de los biocarburantes ha provocado un efecto dominó: sube el precio de los cereales ante la demanda de biodiésel, se incrementa el coste de los piensos para alimentar a las vacas y eso se traduce en un encarecimiento de la leche, en origen, del 15%, en los últimos tres meses. A esa situación, se suma la falta de oferta -por la reducción de las explotaciones en España y en los grandes países productores-, y el mayor consumo en todo el mundo. La industria ha empezado ya a subir precios y, ganaderos y empresarios coinciden en que el brik de leche, que hoy vale una media de 72 céntimos, rondará el euro, a finales de año. Poco más o menos lo que cuesta un litro de gasóleo en las estaciones de servicio”¹⁶.

¹⁵ Perú: Productos agrarios sensibles en el Acuerdo de Asociación entre la CAN – y la UE CONVEAGRO. Lima, noviembre 2007.

¹⁶ Leche a precio de carburante C. Delgado / Marta Jar El País 05-08-2007.

Es muy difícil que la UE pueda mantenerse competitiva. Aún con los subsidios, el precio de los productos lácteos y sus derivados seguirán en ascenso en los próximos años, según la FAO¹⁷.

Cuadro 5.6 Productos amenazados 2006

P.A.	Descripción	M UE	X UE	M Ecu
Productos agroindustriales sensibles para la economía ecuatoriana				
060120	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas	54,500	461,564	3,375
230990	Preparations, incl, premixes, for animal food, containing glucose, glucose	403,282	937,376	1,731
200410	Cooked potatoes, frozen	5,850	221,509	1,706
150990	Olive oil and fractions obtained from the fruit of the olive tree solely by mechanical or other	628	200,737	1,302
190110	Preparaciones para la alimentación infantil acondicionada para la venta al por menor	16,392	416,707	1,056
190219	Uncooked pasta, not stuffed or otherwise prepared, containing common wheat flour or meal	14,216	410,180	1,055
180690	Preparations containing cocoa, in containers or immediate packings	145,698	803,083	720
Productos que podrían afectar al sector agrícola ecuatoriano				
071040	Maíz dulce	10,549	4,836	0
100610	Arroz con cáscara	1,641	1,446	0
100620	Arroz descascarillado	269,736	5,686	0
100630	Arroz semiblanqueado o blanqueado	122,508	53,509	10
100640	Arroz partido	52,010	107	0

Fuente: Comext- Eurostat.

Elaboración: SIPAE.

Arroz y maíz

En el caso del arroz, la UE proporciona pequeños subsidios a sus productores. Sus volúmenes de exportación son marginales, lo que no afectaría la producción nacional; de otra parte, en los últimos meses del 2008, el precio del arroz se ha disparado “El precio internacional del arroz se ha disparado. En un solo día subió un 10%; en las últimas dos semanas, el 50%. Ni siquiera en épocas de guerra ha estado tan caro. Basta recordar que el arroz es parte fundamental de la dieta diaria de 3,000 millones de personas para que los problemas del sector financiero o del inmobiliario parezcan una distracción menor”¹⁸.

La Unión Europea es un importador neto de maíz. En el año 2006, sus importaciones ascendieron a 328 millones de euros. El caso del maíz es similar al del arroz, por la utilización de este producto en la elaboración de biocombustibles, por lo que difícilmente la producción ecuatoriana podría verse afectada, de firmarse el Acuerdo de Asociación con la UE.

5.5 Efectos económicos, sociales y políticos

5.5.1 Evolución de los precios de los productos agrícolas en los dos últimos años

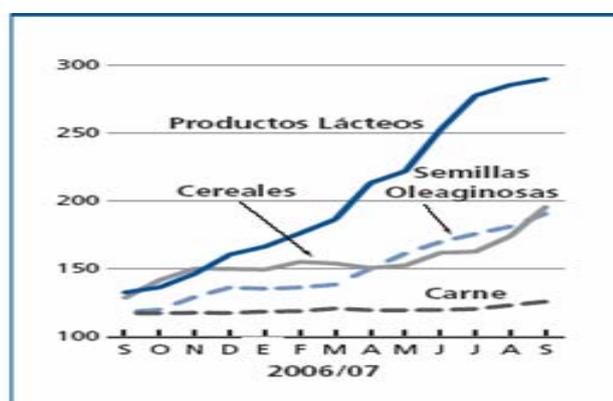
Los precios de productos básicos agrícolas subieron bruscamente en 2006, y en el 2007 y en algunos casos siguen subiendo a un ritmo aún más rápido este año. Los índices de la FAO de precios de alimentos subieron cerca del 40 por ciento en el período de un año en 2007, mientras que el incremento en 2006 sobre el año anterior fue de tan solo el 9 por ciento. El alza de los precios ha sido empujado principalmente por los productos lácteos y los cereales, pero los precios de otros productos básicos, también han subido de forma significativa. En el

¹⁷ Vale la pena consultar el excelente estudio “Causas y efectos de los llamados biocombustibles. Alarma en el sector ganadero” de Alfonso Raffin del Riego, 2007.

¹⁸ NAÍM, Moisés “No son los bancos, es el arroz”. Diario El País, 06/04/2008.

gráfico puede observarse la evolución del índice de precios de los alimentos septiembre 2006 septiembre 2007.

Gráfico 5.1 Índice de la FAO para los precios de los alimentos



Según la FAO¹⁹ los precios de los alimentos seguirán incrementándose hasta por lo menos el 2010. Las causas del aumento de los precios según la FAO son entre otras las siguientes:

- Con niveles históricamente bajos de reservas mundiales de muchos productos básicos: se espera que las reservas mundiales de cereales al cierre de las temporadas que terminan en 2008, desciendan en unos 420 millones de toneladas, cerca del 2 por ciento por debajo de su nivel ya inicialmente bajo de apertura, y el más bajo desde 1983.
- Los eventos climáticos inusuales han afectado negativamente a la producción en muchos de los principales países exportadores (Australia, Ucrania etc), con una reducción del suministro.
- Existe una creciente demanda de productos básicos agrícolas para producir biocombustibles, tras los fuertes incrementos de los precios del crudo, que convierte a los primeros en sustitutos viables. Esta posibilidad está llevando de forma creciente a la implementación de políticas públicas en apoyo del sector de la bioenergía, lo que lleva a una mayor demanda de los cultivos que sirven de materia prima (azúcar, maíz, mandioca, semillas oleaginosas, aceite de palma).
- Los cambios a largo plazo en la estructura de la demanda de alimentos en los países en desarrollo (en especial en China, India y Brasil), como resultado del rápido crecimiento económico, han llevado a la diversificación de la dieta, de alimentos ricos en almidón a productos cárnicos. En base a las calorías, 3 kilogramos de cereales equivalen a un kilogramo de carne de vaca/cerdo. En China, el consumo de carne per. cápita ha aumentado desde los 20 kilogramos en 1980 a los 50 actuales.
- Adicionalmente la agricultura moderna tiene un alto consumo de energía que según cálculos de la industria española para producir un kilo de carne de vaca se consumen unos siete litros de crudo²⁰, si consideramos que un barril tiene 159 litros y el barril de crudo esta a US\$ 100 entonces tenemos que un kilo de carne solo en petróleo tiene un componente del coste de 4.4 dólares. Por lo tanto mientras se incremente el precio del petróleo, los precios de los alimentos seguirán en ascenso. Este modelo de sistema

19 Perspectivas Alimentarias, FAO noviembre 2007. "Análisis de los mercados mundiales" y Conferencia de prensa sobre medidas frente al alza de precios de los alimentos, por Jacques Diouf, Director General de la FAO. Roma, 17 de diciembre de 2007.

20 "Siete litros en un kilo de carne". Diario El País. (11-11-2007).

alimentario intensivo en capital y energía expresamente diseñado para consumir enormes cantidades de cereal y productos industriales es que el FMI y el Banco Mundial han impuesto a nuestros países, estos organismos son los responsables directos de la actual crisis alimentaria que el mundo está viviendo.

A todas estas razones existen otras no tan claras y que tienen que ver con el control alimentario por parte de unas cuantas empresas transnacionales, “Los grandes ganadores de la crisis alimentaria son también actores centrales y grandes ganadores en la promoción de los agrocombustibles: las transnacionales que acaparan el comercio nacional e internacional de cereales, las empresas semilleras, los fabricantes de agrotóxicos.

En estos dos últimos rubros son en muchos casos las mismas empresas: a nivel global, Monsanto es la principal empresa de semillas comerciales y la quinta en agrotóxicos. Bayer es la primera en agrotóxicos y la séptima en semillas, Syngenta la segunda en agrotóxicos y la tercera en semillas, Dupont la segunda en semillas y la sexta en agrotóxicos. Junto a BASF y Dow (tercera y cuarta en agrotóxicos), estas seis empresas controlan el total de las semillas transgénicas en el mundo, que casualmente es también la solución que proponen a todos los nuevos problemas (que ellas mismas han sido parte fundamental en provocar).

Junto a los que dominan más del 80 por ciento del comercio mundial de cereales: Cargill, ADM, ConAgra, Bunge, Dreyfus; todas han tenido ganancias absolutamente impúdicas, gracias a la escasez de alimentos, la promoción y subsidios a los agrocombustibles y el alza de los precios del petróleo (los agrotóxicos son petroquímicos). Un excelente informe de Grain (El negocio de matar de hambre, <http://alainet.org/active/23996>), da cuenta de estas ganancias: para el 2007, Cargill aumentó sus ganancias 36 por ciento; ADM, 67 por ciento; ConAgra, 30 por ciento; Bunge, 49 por ciento; Dreyfus, 77 por ciento, en el último trimestre de 2007. Monsanto obtuvo 44 por ciento más que en 2006 y Dupont - Pioneer 19 por ciento”²¹.

En el caso ecuatoriano el incremento de los precios a nivel mundial nos afecta principalmente en aquellos productos que importamos tales como el trigo. El Ecuador importa el 98% de trigo, y tan solo 5 empresas controlan más del 80% del procesamiento de la harina de trigo, una de ellas industrial molinera y molinos Poultier de Álvaro Noboa, igualmente importa pasta de soya y maíz, ambos productos indispensables para la producción de productos balanceados. Adicionalmente las inundaciones y el incremento del precio de los agroquímicos han empujado los precios de los alimentos hacia arriba.

“Los nubarrones no vienen esta vez de la bomba demográfica, como advertía Malthus, sino sobre todo de los precios: los alimentos básicos han subido de forma espectacular en muy poco tiempo. Según el Fondo Monetario Internacional, desde 2005 el maíz ha aumentado el 83%; la soja, el 89%; los cacahuetes, el 117%; el aceite de palma, el 140%, y el trigo, el 142%. Globalmente, el coste de los alimentos en moneda constante es aún inferior al de algún pico de la década de 1970, pero hay dos características tan nuevas como letales para los más pobres: la subida es abrupta. Y a diferencia de las tendencias del pasado, todo indica que seguirá creciendo durante varios años consecutivos”²².

“Un informe interno confidencial del Banco Mundial (BM) de abril de 2008 demuestra que la producción de combustibles agroindustriales, particularmente los derivados del maíz, son la causa principal de los aumentos de los precios de los alimentos, reveló ayer el diario británico *The Guardian*. (Aditya Chakraborty, *The Guardian* 4/7/ 2008).

21 RIVERO, Silvia “El hambre de los agronegocios”. Mayo 2008.

22 RUSINOL, Pere “Falta comida o es demasiado cara”. Diario El País, 14 de enero 2008.

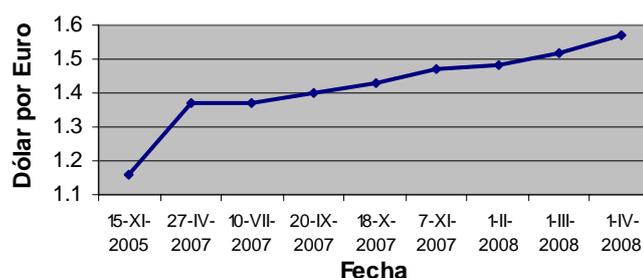
No se trata de una pequeña contribución a la crisis alimentaria: según el informe coordinado por Don Mitchell, reconocido economista del Banco, la producción de agrocombustibles es responsable hasta en 75 por ciento del aumento de los precios alimentarios, y no de 3 por ciento, como afirma el gobierno estadounidense. Fuentes del BM declararon a *The Guardian*, que el informe fue suprimido para “no avergonzar al presidente Bush”. Otro 15 por ciento del aumento se debería a la suba de los precios del petróleo y agroquímicos”.

Silvia Ribeiro, *La Jornada Agrocombustibles: secretos y trampas del Banco Mundial*.

5.5.2 Evolución euro – dólar y precio de los productos alimenticios

Existen dos aspectos importantes que habrían que considerarse en el marco de las negociaciones entre la CAN y la UE, particularmente para el Ecuador que tiene una economía dolarizada, ya que en los últimos meses se percibe una depreciación acelerada del dólar frente al euro, lo que hace que nuestro país mejore su competitividad; es probable que esta tendencia se mantenga a lo largo del presente año²³. En el Gráfico 5.2 se puede observar la evolución del dólar frente al euro. Esta situación ha permitido que los sectores exportadores ecuatorianos obtengan importantes utilidades, sin que esto se refleje en una mejora de los productores agropecuarios.

Gráfico 5.2 Evolución Dólar – Euro



Elaboración: SIPAE.

5.5.3 Agrocombustibles

Uno de los aspectos que sin duda hay que considerarlo en el Acuerdo de Asociación es la propuesta UE sobre biocombustibles y la política del actual Gobierno.

En el marco de los Acuerdos de Asociación de la UE, uno de los temas sin duda importantes, se refiere a los agrocombustibles, a pesar que no se encuentran señalados explícitamente dentro de los temas de negociación. Dentro de las políticas de la UE es fundamental garantizarse la seguridad del suministro energético de allí que:

“Resulta prioritario limitar la vulnerabilidad de la UE respecto de sus importaciones, interrupciones de suministro, posibles crisis energéticas o la incertidumbre que pesa sobre el suministro futuro. Dicha incertidumbre es más problemática, si cabe, para los Estados miembros que dependen de un solo proveedor de gas.

Así pues, la nueva política energética insiste en la importancia de mecanismos que garanticen la solidaridad entre los Estados miembros y en la diversificación de las fuentes de suministro y de las vías de transporte”²⁴.

23 Nota: Después de terminado este informe – agosto 2008- el dólar comenzó a revaluarse.

24 Una política Energética para Europa <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s05020.htm>

Para alcanzar este objetivo se plantean: “La UE debe asumir el liderazgo en la elaboración de los acuerdos internacionales sobre energía, especialmente mediante el refuerzo del Tratado sobre la Carta de la Energía , tomando la iniciativa de un acuerdo sobre la eficiencia energética y participando de forma activa en el régimen posterior a Kioto respecto del cambio climático.

Las relaciones de la UE tanto con los países consumidores (como los Estados Unidos, la India, Brasil o China) como productores (Rusia, Noruega, los países de la OPEP y Argelia, por ejemplo) o de tránsito (como Ucrania) son capitales desde el punto de vista de la seguridad geopolítica y de la estabilidad económica. Así pues, la UE procurará desarrollar asociaciones energéticas transparentes, previsibles y recíprocas con estos países, especialmente con los países limítrofes. Propone asimismo una nueva asociación con África que abarque un amplio abanico de cuestiones energéticas”²⁵.

Por otra parte, la UE se compromete a ayudar a los países en desarrollo a crear servicios energéticos descentralizados, poco costosos, fiables y sostenibles. La UE anima a estos países, y en particular a África, a invertir de inmediato en las energías renovables y en la nueva generación de tecnologías energéticas limpias”. Aunque no se señala la UE apoya a través de los Acuerdos de Cooperación aquellos países que impulsen el cultivo de agrocombustibles, como es el caso de Brasil y Argentina.

El actual gobierno del presidente Rafael Correa y su ministro de Agricultura Carlos Vallejo, a través de su propuesta de financiamiento para la agricultura en el período 2007 – 2011, están apoyando con fuerza la producción de biocombustibles y etanol; alrededor del 28% del crédito se destinará al cultivo de palma africana y caña para azúcar favoreciendo a los grupos más poderosos del país como son el Grupo Noboa, Unilever, Danec entre otros.

Las consecuencias futuras serán extremadamente graves para el Ecuador, pues muchas de las tierras destinadas a la producción para el mercado interno, se destinarán a la producción de biocombustibles, lo que incrementará sin duda los precios de los alimentos de la canasta básica como el arroz, trigo, leche, carne, huevos, aceites etc. fenómeno que hoy en día ya se está viviendo a nivel mundial. Más importantes “ahora son los autos, no la gente, los que demandan la producción anual de cereales. La cantidad de granos que se requieren para llenar un tanque de una camioneta SUV con etanol es suficiente para alimentar una persona durante un año”²⁶ por lo que se precisa impulsar un debate serio sobre este tema. En el cuadro 5.7 se resume el financiamiento del Plan Agropecuario para el año 2007- 2011 del actual régimen.

**Cuadro 5.7 Resumen financiamiento Plan Agropecuario 2007-2011
(Millones de US\$)**

RUBRO	Inversión total estimada	Crédito Estatal BNF-CFN	Inversión total estimada %	Crédito Estatal BNF-CFN %
Palma	135	94.5	16.4	17.6
Caña de azúcar	70	49	8.5	9.1
Cacao	80	56	9.7	10.4
Maíz	36	25.2	4.4	4.7
Arroz	32.5	22.7	3.9	4.2
Ganadería bovina	60	42	7.3	7.8

25 Una política Energética para Europa <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s05020.htm>

26 RIBEIRO, Silvia (10 – XII-2006) “Biocombustibles y transgénicos” ecoportal.net

Cultivos canasta básica alimentaria	66	46.2	8.0	8.6
Productos de agroexportación	60	42	7.3	7.8
Forestación	139.4	139.4	16.9	26.0
Comercialización	28	19.6	3.4	3.7
SUBTOTAL RUBROS ESTRATEGICOS	706.9	536.6	85.7	
Instituto Nacional de Riego	6		0.7	
Funcionamiento Corporación Forestal	9.7		1.2	
Empresa Nacional de Almacenamiento ENA	2.4		0.3	
Control Aftosa (SESA)	6		0.7	
Investigación agropecuaria (INIAP)	20		2.4	
SUBTOTAL AREAS ESPECIFICAS	44.1		5.3	
Fortalecimiento institucional MAGAP y asistencia técnica cultivos estratégicos	34.6		4.2	
Proyectos específicos (CADERS, PROERA, FIDA, etc)	39		4.7	
SUBTOTAL FORTALECIMIENTO MAGAP	73.6		8.9	
TOTAL FINANCIAMIENTO PLAN ESTRATEGICO	824.6	536.6	100	100

Fuente: Plan Agropecuario 2007-2001.
Elaboración: SIPAE.

5.5.4 Soberanía alimentaria en la nueva propuesta de Constitución

La propuesta de Constitución que será sometida a referéndum el 28 de septiembre del presente año contempla todo un capítulo referente a la soberanía alimentaria, se señala: “La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente”²⁷. Por la importancia que tiene para el Ecuador el nuevo texto Constitucional transcribimos cual sería el rol del Estado ecuatoriano para garantizar la soberanía alimentaria.

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiada para garantizar la soberanía alimentaria.

27 Propuesta de Nueva Constitución que será sometida a referéndum el 28 de septiembre de 2008.

9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.
 10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.
 11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
 12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
 13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.
 14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.
- El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

5.5.5 Los transgénicos

Uno de los temas sin duda importantes en el marco de las negociaciones agrícolas está el relacionado con los organismos genéticamente modificados (OGM) a pesar de que en Ecuador existe grupos agroindustriales que han pretendido producir OGM hasta la presente fecha no se han logrado introducir en Ecuador. Es importante destacar que la nueva Carta Constitucional señala con respecto a la biodiversidad: "El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.
- Se prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional.

- El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.”²⁸.

5.5.6 Productos Orgánicos

En los últimos años en Ecuador, se ha dado un fuerte impulso a los cultivos orgánicos, se estima que en la actualidad hay alrededor de dos mil quinientos productores de cultivos orgánicos los mismos que se ubican tanto en la sierra como en la costa en el anexo 2 puede verse el listado de los productores orgánicos más importante de Ecuador.

“El grupo más representativo de los productores orgánicos del Ecuador, está conformado por los productores que tienen como rubro principal al banano, que en conjunto manifiestan contar con 10,000 hectáreas certificadas y alrededor de 50,000 hectáreas en transición a la Agricultura Orgánica, cuya producción se expende principalmente en los mercados de la Unión Europea En la sierra destacan los productores de hortalizas orgánicas, agrupados principalmente en la Asociación Ecuatoriana de Productores Biológicos, además hay algunas empresas productoras de hortalizas para los mercados locales e internacionales tales como Andean Organics, ECOFROZ , entre otros.

Es importante señalar que además de banano y hortalizas, se está produciendo con el carácter de orgánico: cacao, café, caña de azúcar (para producción de panela granulada), quinua, plantas medicinales y de condimento, cuyos cultivos hacen parte de espacios significativos de producción diversificada. De igual manera en el Ecuador ya funciona la primera camaronera orgánica del mundo.

La producción orgánica generada en el de Ecuador, va ganando cada vez más prestigio en los mercados nacionales e internacionales, donde los productores reciben precios justos”²⁹.

Los cultivos orgánicos tienen buenas perspectivas en los mercados internacionales, sin embargo los precios todavía son bastante elevados en relación al resto de productos agrícolas. En nuestros países se precisa repensar el modelo de desarrollo agrícola que debería impulsarse, que nos permita tener soberanía alimentaria producir alimentos suficientes, de calidad y a precios asequibles a la población.

²⁸ Propuesta de Nueva Constitución que será sometida a referéndum el 28 de septiembre de 2008

²⁹ SUQUILANDA, Manuel (julio 2001) “La producción orgánica de cultivos en el Ecuador”.

6 Algunas conclusiones

- El objetivo fundamental de los Acuerdos de Asociación de la UE es liberalizar el comercio, apoyar, proteger y expandir a las empresas europeas contra los obstáculos al comercio.
- En el caso del Ecuador es probable que al pasar del SPG+ a un Acuerdo de Asociación el país gane algunos porcentajes en acceso al mercado de la UE, probablemente alrededor del 2% al 5% al pasar del SPG+ al ADA. Pero en cambio esto daría a la UE el acceso al mercado ecuatoriano, en el sector de los bienes industriales y principalmente en el sector de servicios, propiedad intelectual e inversiones, sectores que son los verdaderos objetivos de las empresas transnacionales europeas y particularmente en el área de recursos naturales, telecomunicaciones, propiedad intelectual y servicios financieros.
- El sector que mayormente se vería beneficiado de firmarse un ADA con la UE serían los sectores agro-exportadores que ya se enriquecieron ampliamente anteriormente y en forma acelerada por el sistema SPG+, y seguirán beneficiándose durante los próximos tres años. Estos sectores tienen un altísimo nivel de concentración y se encuentran controlados por unas cuantas empresas transnacionales tal como se puede observar en el cuadro 5.5 de este trabajo.
- Es probable que muchos exportadores hacia la UE sean empresas europeas que se expandirán en el Ecuador, aprovechando las negociaciones sobre el capítulo de establecimiento (inversiones). Esto aceleraría la creación de economías enclaves (plantaciones) que poco a nada deja a las poblaciones locales.
- Los pequeños y medianos agricultores ecuatorianos no serían afectados de firmarse un ADA con la Unión Europea por las razones señaladas en este trabajo: Incremento de los precios de los alimentos a nivel mundial, tendencia que se mantendría durante los próximos años y la depreciación del dólar estadounidense frente al euro lo que hace muy poco competitiva a pesar de los subsidios a la agricultura europea.
- A pesar de que la UE suspendió temporalmente las negociaciones de ADA, la Cancillería ecuatoriana ha señalado que las negociaciones se retomarán en la última semana de septiembre, luego de que en seno de la CAN se llegó a un acuerdo para flexibilizar la norma andina 486 sobre propiedad industrial. Este fue uno de los temas que generó discrepancias e impidió que las negociaciones continúen.

Quito, 25 de agosto de 2008.

Anexo I

Año	Política Monetaria y Financiera	Política Fiscal	Política Comercial	Deuda Externa
1990	- Programa de recapitalización de los bancos con el apoyo del BID - Se aumenta el encaje y se reduce el crédito a las instituciones financieras	- Se amplía la base imponible del impuesto a la renta - Se fija el impuesto al valor agregado en el 10%, con exenciones	- Eliminación de restricciones a las importaciones y reformas arancelarias	- Refinanciamiento de vencimientos y obligaciones pendientes
1991	- Operaciones de mercado abierto	- Aumento de tarifas de los servicios básicos, control del gasto público	- Se determinaron nuevas tarifas arancelarias, eliminación de prohibición de productos importados	- Acuerdo stand-by con el FMI y Banco Mundial
1992	- Liberación de tasas de interés	- Reforma tributaria para evitar evasiones de impuestos - Ley de presupuesto	- Acuerdo de libre comercio con Colombia y Bolivia	
1993	- Tasas de interés ajustadas entre sí	- Implementación de la Ley de reforma tributario - Reducción del tamaño del Estado	- Acuerdo de libre comercio con Colombia, Bolivia y Venezuela	- Renegociación del precorte de pagos de servicio a la deuda vencida
1994	- Reformas a la Ley de régimen monetario - Entra en vigencia la Ley de instituciones financieras	- Ajuste de precios de los servicios básicos	- Reducción de impuestos a las exportaciones	- Pago puntual de la deuda
1995	- Ley de mercado de valores - Reforma a la ley de compañías - Reforma a la ley de impuesto a la renta	- Control del gasto público	- Líneas de crédito de organismos internacionales	- Acuerdo de reestructuración de deuda externa (Plan Brady y Club de Paris)
1996	- Reducción de tasas de interés - Convertibilidad - Evitar la emisión inorgánica del Banco Central del Ecuador	- No existieron reformas tributarias Ajustes en los precios de los servicios	- No se alcanzó a tomar ajustes en la política comercial	- Se mantuvieron los niveles de deuda externa
1997		- Eliminación de subsidios a la renta	- Caída del precio del petróleo	- Se producen salidas de capitales
1998	- Aumentan las tasas de interés	- Se crea el 1% del impuesto a la renta agudo déficit fiscal	- Se restringe el comercio exterior con Asia	
1999	- No existe ayuda financiera de los organismos multilaterales - Elevación de tasas de interés - Congelamiento de recursos financieros - Creación de la AGD - Devolución de dinero con tasas de interés menores a las captadas	- Eliminación de subsidios - Se creó el 1% a la circulación de capitales - Creación de escudos fiscales	- Decrecieron las exportaciones principalmente las petroleras	- La deuda tiene un peso sobre el presupuesto - Crecimiento de la deuda - Se realizan importantes pagos de la deuda

Fuente: Política Económica del Ecuador, Leonardo Vicuña

Anexo 2 Listado de productores orgánicos y organismos privados relacionados

PARTICIPANTES/SECTOR PRIVADO	e-mail	ACTIVIDAD PRINCIPAL
AGROEXPORTADORA MAQUITA CUSHUNCHIC	josantos@telconet.net	Productor de cacao
AGROINDUSTRIAL DEL ECUADOR SA. I.Q.F.	agrandes@hoy.net	
AGROVICOL S.A.	agrovicolsa@hotmail.com	Productor de bananos
ANECACAO - NATIONAL ASSOCIATION OF COCOA EXPORTERS	anecacao@gye.impsat.net.ec	Representante de miembros que producen cacao orgánico
ARSAICO		Productor de tomate y hortalizas
ASOCIACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES ORGANICOS RIO CHIMBO -APPOBO -	apbporiochimbo@latinmail.com	Productor de: orito y plátano morado
ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES AUTONOMOS "LA NUEVA UNIDAD"		Productor de orito orgánico
CADO	cracyp@rant.com	Productor de alcohol orgánico
CAMARI COMERCIALIZACIÓN SOLIDARIA	camari@uio.satnet.net	Azúcar de caña cruda, granulada
CEDEIN CENTRO DE DESARROLLO INDIGENA	cedein@andinanet.net	Productor de Hierbas medicinales secas
CHANGECORP S.A.	gesander@bellsouth.net	Pimientos verdes frescos y aceites esenciales
COMPAÑIA AGRICOLA INDUSTRIAL ECUAPLANTATION S.A.	roanchacon@hotmail.com	Productor de: piñas en cubos y rodajas(IQF), concentrado de jugos (piña, maracuya, mango), pures (banano,piña, maracuya,mango)
CONFOCO S.A.	logistics@confoco.com	Chifles, polvo, esencia, puré, pulpa de banano, mango, maracuya, camote, papaya, guaba.
CONSEJO CAFETALERO NACIONAL -COFENAC-	cofenac@uio.satnet.net	Representante de miembros que producen café orgánico
CONSORCIO CAMAREN	administracion@camaren.org	Asistencia y asesoramiento
CORECAF - CORPORACION ECUATORIANA DE CAFETALEROS	corecaf@hoy.net	Asistencia y asesoramiento
CORPORACION DE HORTICULTORES DE LA SIERRA NORTE	alver@im.pro.ec crister@im.pro.ec	Productor de hortalizas orgánicas.
CORPORACION DE HORTICULTORES DEL CENTRO DE LA SIERRA ECUATORIANA	cohcese@inmosat.net.ec	Productores de hortalizas
CORPORACION ECUATORIANA DE AGRICULTORES BIOLOGICOS - PROBIO	probio@uio.satnet.net	Productores de hortalizas
CORPORACION ESPIGO S.A. - PROCAFE	specialty@expigo.com	Productores de café borbon y arabigo
CORPORACION PROEXANT	vhamby@porta.net	
CORPROCON - AGROFRIO	agrofrío@andinanet.net.ec	Productor de brocoli (IQF)
CULTIVOS ORGANICOS DEL ECUADOR S.A. ANDEAN ORGANICS	eenrique@uio.satnet.net	Productor de hortalizas orgánicas.
EXPOAROM CIA. LTDA.	expoarom@andinanet.net	Hierbas medicinales y especerías (secos).
EXPORTADORA AGRICOLA LA ISLA C.A.	pgaraico@eo.pro.ec	Productor y exportador de banano
EXPORTADORA DUSAL	folium@speed.net.ec	Productor y exportador de banano.
FUNDACION CHANKUAP	chankuap@mo.pro.ec	Achiote, maní
FUNDACION ECO-DESARROLLO		Asistencia y asesoramiento
FUNDACION ECUATORIANA DE TECNOLOGIA APROPIADA - FEDETA-	fedeta@telconet.net	Asistencia y asesoramiento
FUNDACION ERPE - ESCUELAS RADIOFONICAS POPULARES DEL ECUADOR	ferpe@erpe.org.ec	Productores de quinua lavada y desaponificada, amaranto, y chocho.
FUNDACION GRUPO JUVENIL SALINAS - FUGJS	leninvasconez@hotmail.com	Hosgos disecados
FUNDACION MCCH - MAQUITA CUSHUNCHIC	fund@mcch.ecuanex.net.ec	Azúcar de caña cruda y granulada.
FUTURCORP S.A.	futurcor@futurcorp.com	Productor de: puré, chifles y harina de banano
GILBERT ESTRADA - EL CAÑAVERAL	elcanaveral@hotmail.com	Azúcar de caña cruda y granulada.
GRUPO AGRICOLA PRIETO - AGROVITAL	pprieto@eo.pro.ec	Productor de banano, cacao
HACIENDA BELLAVISTA		Productor de banano, arroz, humus, foliares, fertilizantes
HACIENDA CELIA MARIA	hceliamaria@hotmail.com	Productor de banano y cacao
HACIENDA LA MARÍA (MARIANEXAS)	lamaria@morisaez.com	Productor de: hortalizas, hierbas medicinales y frutas andinas.
HORTANA.- HORTALIZAS NATURALES	ezambrano@pronaca.com	Productores de hortalizas

INAGROFA S.C.C.	inagrofa@interactive.net.ec	Productores de quinua
INDUSTRIAS BORJA INBORJA S.A.	inborja@inborja.com.ec	Puré de banano
INVERSIONES MASIBOL	ginnatta@ecua.net.ec	Productor de mango, limón tahiti, uvas y melón.
KAVE CAFÉ ECUATORIANA	kavecafe@impsat.net.ec	Productores de café
LEGWORK	quintaorganica@hotmail.com	Productor de banano orgánico cabendish
ORGANIZACION DE EXPORTACION DE CAFÉ ORGANICO - ORGCAFEX S.A.	cooppfm@mnbsatnet.net	Productores y exportadores de café arábigo
PILOT S.A.	rchiriboga@ecua.net.ec	Mangos y bananos en fresco y en trozos (IQF), cebollas.
PUCARA	jorge-andrade-gomez@hotmail.com	Productor de banano
PROCAP - ASOCIACION DE PRODUCTORES CAFÉ PUYANGO	puyango@cue.satnet.net	Productores de café arábigo lavado
ROMERO KOTRE S.A.	romeropl@asme.org	Araza, en jugo, puré y concentrado
UNION DE BANANEROS ECUATORIANOS S.A. UBESA	iwong@dla.com.ec	Productores de banano
UNION REGIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPECINAS DEL LITORAL - UROCAL -	urocal@eo.pro.ec	Productores de banano y cacao

Fuente: Consejo Consultivo de la Hortifructicultura - julio 2002.

Elaboración: SIPAE.



Informe nacional. PERÚ

Marisol Inurritegui, Iris Camacho, Jodie Ludeña
(CEPES – LIMA)

Lima, octubre 2008

Índice

1	CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DEL PERÚ	226
1.1	ESTRUCTURA AGRARIA	226
1.2	PERFIL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE	232
2	POLÍTICA COMERCIAL	239
	(i) Arancel ad valorem.....	239
	(ii) Sobretasas arancelarias	240
	(iii) Sistema de franja de precios (SFP)	241
	(iv) Otros mecanismos comerciales.....	241
2.2	ACUERDOS COMERCIALES DEL PERÚ	243
2.2.1	PERÚ-MERCOSUR.....	243
2.2.2	PERÚ -CHILE	244
2.2.3	PERÚ - EEUU.....	245
3	PRODUCTOS BENEFICIADOS Y AMENAZADOS	248
3.1	PRODUCTOS BENEFICIADOS	249
3.1.1	EXPORTACIONES ACTUALES: CONSOLIDACIÓN DEL SGP.....	249
3.1.2	POTENCIAL DE EXPORTACIÓN FUTURA	254
3.1.3	CULTIVOS ESPECIALES: POSIBLES NICHOS DE MERCADO	257
3.2	PRODUCTOS AMENAZADOS	262
3.2.1	PRODUCTOS SIN VALOR AGREGADO	262
3.2.2	PRODUCTOS CON VALOR AGREGADO	265
4	EFFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES, AMBIENTALES Y POLÍTICOS ...	268
4.1	EFFECTOS ECONÓMICOS: LA COMPETITIVIDAD	269
4.2	EFFECTOS SOCIALES: LA EQUIDAD	281
4.2.1	DERECHOS LABORALES	281
4.2.2	DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS	282
4.2.3	SEGURIDAD ALIMENTARIA	286
4.3	EFFECTOS AMBIENTALES: LA SOSTENIBILIDAD	288
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	291

En los noventa, el Perú inició las reformas macroeconómicas, entre las cuales se buscaba incentivar la inversión privada. Esto hizo que el país empiece una senda de gradual crecimiento económico. No obstante, desde la crisis de 1998 se vivió una recesión, la cual recién en el último quinquenio ha podido ser superada. En la era actual, si bien el gobierno sigue manteniendo la política macroeconómica liberal que se inició en los noventa, ésta se ha profundizado alcanzando el tema de comercio exterior. En ese sentido, el Perú cuenta a la fecha con acuerdos comerciales vigentes con Méjico, Chile y MERCOSUR. Además, próximamente entrarán en vigencia los acuerdos con EEUU, Canadá y Tailandia. Se está negociando con China, teniéndose en mente también iniciar las negociaciones con Centro América, Corea, India, Rusia, Marruecos, Sudáfrica y Australia. En otras palabras, en materia de comercio exterior, el Perú tiene planeado firmar acuerdos bilaterales con todo el mundo, excepto ciertos países menores de África, Medio Oriente y el Sud-este asiático.

Así, desde el 2007, el Perú también viene negociando junto con los otros miembros de la Comunidad Andina (CAN) un Acuerdo de Asociación (AdA) con la Unión Europea (UE). El presente informe busca analizar los posibles efectos económicos, sociales y ambientales que pueden afectar el sector agrario peruano. Para ello, primeramente analizamos el contexto socio-económico del Perú y su política comercial, para luego identificar los principales productos beneficiados y amenazados. Con esta información e información secundaria, analizamos los efectos del AdA sobre el mercado agrario. Finalmente, concluimos el informe en la última sección.

I Contexto socio-económico del Perú

Como parte del contexto socio-económico, hemos considerado pertinente evaluar dos componentes. En primer lugar, analizamos la estructura agraria del Perú, concentrándonos concretamente en el tamaño y derechos de propiedad sobre la tierra, en el recurso hídrico, en los cultivos principales y en los productos de exportación. Con ello, podemos entender mejor la tipología agraria ofrecida por el Ministerio de Agricultura (MINAG). En segundo lugar, presentamos el cuadro de vulnerabilidad de la población, especificando los niveles de pobreza, su concentración regional y su importancia para los pueblos indígenas y para el sector agricultura.

1.1 Estructura agraria¹

Según cifras oficiales, el PIB agrícola ha tenido una participación relativamente baja dentro del PIB total desde varias décadas atrás². Dicho porcentaje se ha ido reduciendo gradualmente en los últimos veinte años, debido al mayor dinamismo de otros sectores económicos, hasta alcanzar el 8-9%. Si bien esto evidencia su bajo nivel de valor agregado, eso no equivale a decir que el sector agropecuario es poco importante. Así, el 37% de la PEA ocupada a nivel nacional se dedica a labores en dicho sector, siendo la actividad económica que más trabajo absorbe. Dicho porcentaje se eleva a 80% para las zonas rurales. No obstante, las remuneraciones del sector son las más bajas, representando menos de la mitad del promedio a nivel nacional.

Según el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) de 1994, la estructura de la tenencia de tierras indica que el 70,4% de las unidades agropecuarias (UA) son menores a 5 ha, pero estos productores agrarios sólo poseen 5.8% de toda la superficie agrícola. Se trata de campesinos independientes y pequeños agricultores. Al otro extremo, 77.6% de las tierras son poseídas por 2.9% de unidades agropecuarias. El detalle puede observarse en el Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1 Número de unidades agropecuarias y superficie que ocupa, según tamaño

Tamaño de la unidad agropecuaria	Número de UA (%)	Superficie (ha) (%)
Menores de 5 ha	1,228,342 (70.4%)	2,071,994.1 (5.8%)
De 5 a 9,9 ha	246,183 (14.1%)	1,631,771.04 (4.6%)
De 10 a 19,9 ha	135,684 (7.8%)	1,778,581.81 (5.0%)
De 20 a 49,9 ha	83,916 (4.8%)	2,434,809.37 (6.9%)
De 50 a más ha	51,648 (2.9%)	27,464,652.49 (77.6%)
Total	1,745,773 (100%)	35,381,808.81 (100%)

Fuente: INEI III CENAGRO 1994
Elaboración: CEPES

¹ Los datos de esta sección salen del Banco Central de Reserva del Perú, del Ministerio de Trabajo, del III Censo Nacional Agropecuario 1994, del Perú en números 2007 (Cuánto), del XI Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 y del Informe técnico de pobreza 2007 (INEI).

² En la década de los cincuenta, por ejemplo, representó entre el 11-13%.

Cabe destacar que esta información es relativa primero, porque las comunidades campesinas poseen la mayoría de las tierras que el censo clasifica como mayores de 50 ha, pues abarcan cerca de 40% de todas las tierras agropecuarias del país, sobre todo aquellas cubiertas de pastos naturales; y segundo, porque existe una inmensa diferencia de calidades de las tierras. La mayor parte de las tierras censadas corresponden a áreas cubiertas de pastos naturales con baja densidad económica.

Tomando en cuenta esta última información, la estructura de distribución aparece distinta. Las UA menores de 5 ha poseen 38,9% de las tierras de cultivo bajo riego, y 25,7% de las tierras de cultivo de secano. Aquellas de 5 a 20ha de extensión poseen más de un tercio de las tierras irrigadas (35,5%) y de las de secano (35,9%), mientras que las mayores de 100ha poseen respectivamente, 12,1% y 11% (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2 Distribución de la tierra por rangos de superficie y tipos de tierra, 1994 (Porcentaje)

Rango de Superficie (ha)	Tierras de cultivo bajo riego		Tierras de cultivo en secano		Pastos naturales		Montes y bosques	
	UA	Ha	UA	Ha	UA	Ha	UA	Ha
Menores de 5	79,2	38,9	66,1	25,7	53,8	1,2	36,1	1,1
De 5 a 20	17,9	36,1	24,4	35,9	31,1	3,7	41,4	6,1
De 20 a 100	2,4	12,1	7,8	27,1	11,1	7,2	18,1	14,1
Más de 100	0,4	12,1	1,1	11,1	3,8	87,1	2,9	78,1
Total (en mil)	792	272	1,17	374	55	16,9	36	90

Fuente: Elaboración CEPES a partir del cuadro 30 de los resultados nacionales del III CENAGRO.

Puede considerarse que una hectárea de tierras de cultivo bajo riego equivale económicamente a dos de cultivo de secano, y a cien de pastos naturales. Estandarizadas de este modo las tierras (llevadas a su equivalente en hectáreas de cultivo bajo riego), las UA menores de 5 ha poseen 20% de las tierras, mientras que aquellas UA mayores de 5 pero inferiores a 20 ha poseen más del tercio restante (Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3 Distribución de las tierras en hectáreas estandarizadas, 1994

Rango de superficie	Distribución del área estandarizada (%)
Menos de 5	36.65
De 5 a 20	34.75
De 20 a 100	19.66
Más de 100	14.94
Total	100.00

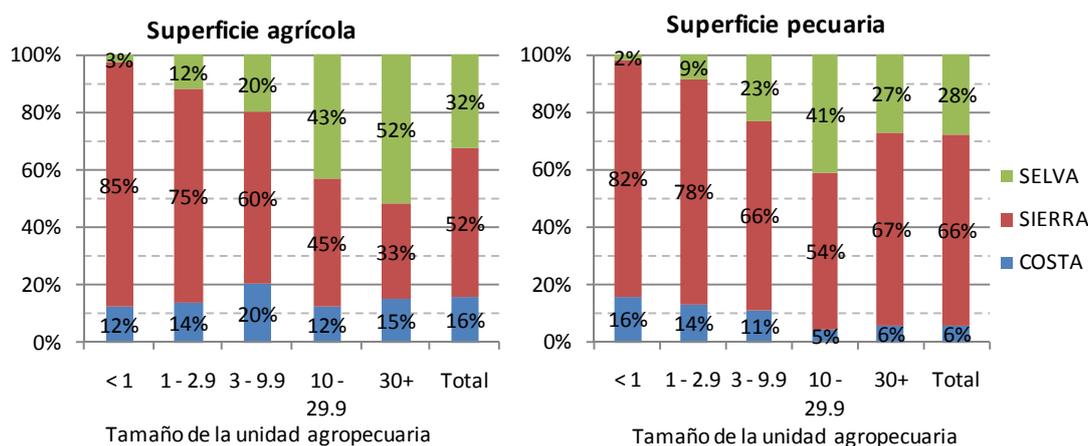
Fuente: III CENAGRO.
Elaboración: CEPES

En este sentido se puede afirmar que la estructura de propiedad y tenencia de la tierra será más cambiante en aquellas áreas donde predominan las tierras de cultivo bajo riego, de manera particular en la costa, pues son las más atractivas económicamente (por su mayor productividad, disponibilidad de agua, cercanía a las vías de transporte y a los principales mercados urbanos etc.)

Si analizamos la distribución según las zonas geográficas, podemos observar que más del 80% de las unidades agropecuarias menores a una ha se encuentran en la sierra y menos del 5% en la selva. Peor aún, debido al sistema montañoso de la sierra, muchas de las unidades agropecuarias tienen varias parcelas dispersas. Con respecto a la superficie agrícola, la sierra va disminuyendo su participación conforme crece el tamaño de la unidad agropecuaria, mientras que las tierras en la selva van aumentando su importancia. Así, las unidades entre 10-29 ha se encuentran en ambas regiones, y las de más de 30 ha se ubican mayoritariamente en la selva. En general, un 52% de la superficie agrícola está en la sierra, un 32% en la selva y la costa siempre mantuvo una baja participación alrededor 16%.

En cuanto a la superficie pecuaria, en el mismo gráfico podemos observar que los resultados son similares a los anteriores. No obstante, en las tierras de mayor tamaño, donde usualmente se concentra la actividad pecuaria, la sierra tiene un porcentaje más alto con respecto a la superficie agrícola, mientras que la selva y especialmente la costa se ven reducidas. Así, en general el 66% de la superficie pecuaria se encuentra en la sierra, el 28% en la selva y un reducido 6% en la costa.

Gráfico I.1 Distribución de la superficie agropecuaria según zonas geográficas



Fuente: III Censo Nacional Agropecuario 1994 (Obtenido de PLAZA, 2002)
Elaboración: CEPES.

Por otro lado, es importante analizar cuál es la participación de los pueblos indígenas en el manejo de estas tierras. Desde 1960, según las cifras de los censos agropecuarios, tanto el número como la superficie de comunidades campesinas se han multiplicado por 10 veces, especialmente en los 70s y 80s. Esto se ha debido a tres procesos: la reforma agraria durante inicios de los 70s, la lucha campesina por retomar sus tierras durante los 70s y 80s, y la conversión de grupos campesinos en comunidades a fines de los 80s³.

En términos relativos, según el Censo Agropecuario de 1994, las comunidades concentraron el 69% de la superficie agrícola: 52% para las campesinas y 17% para las nativas⁴. Incluso más, al obtener los porcentajes en la región donde existen las comunidades, encontramos que las comunidades campesinas abarcan un 77% de la superficie agrícola de la costa y sierra, mientras que las comunidades nativas concentran un 53% de la superficie agrícola de la selva. En cuanto a las comunidades campesinas, la superficie agrícola se distribuye de la siguiente manera: 46% está en la costa y sierra central, 36% en la sierra sur y 18% en la costa y sierra norte. Específicamente, los departamentos que sobresalen son: Puno (13%), Lima (12%), Cusco (9%), Ayacucho (9%), Apurímac (9%), Junín (6%), Huancavelica (6%), Ancash (5%) y Piura (4%). Al parecer, la gran importancia social y territorial de estos grupos se ha mantenido estable dado que el Directorio de Comunidades del PETT del 2002 reporta 5,818 comunidades frente a las 5,680 que indicaba el censo⁵ en 1994⁶.

³ CASTILLO, Marlene (2004) "Comunidades campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad en el último siglo" en Alejandro Laos (ed.) *Las comunidades campesinas en el siglo XXI*. Lima: ALLPA.

⁴ Estos datos incluyen no solo los censados como comunal sino también a las personas naturales autodeclaradas como comuneros.

⁵ El Censo considera como comunidad a aquellos territorios de propiedad colectiva reconocidas socialmente como tales por los comuneros, mientras que el PETT considera solo a las reconocidas legalmente. No obstante, como advierte Marlene Castillo, ambas cifras podrían estar sobreestimadas al considerar Anexos como comunidades independientes. En otras palabras, aún se requiere un saneamiento territorial con respecto al territorio comunal.

⁶ CASTILLO, Marlene (2004) *Op. cit.*

Todo el análisis previo debe ser tomado con cuidado ya que se basan en una realidad de hace más de 10 años. En la actualidad, el país está viviendo una reestructuración en la tenencia de la tierra que tiende a la concentración de éstas debido a los siguientes procesos⁷:

- La ampliación de la frontera agrícola
- La concentración vía el mercado de tierras
- La conversión de las cooperativas agrarias azucareras en empresas privadas
- Denuncios y concesiones, especialmente en el caso de la minería
- Producción de agrocombustibles
- Turismo

Estos procesos acaparan no tan solo las nuevas tierras irrigadas (como es el caso de la irrigación de Chavimochic), sino también sobre las tierras en posesión de la pequeña agricultura, consolidando explotaciones de escala mayores a las 20 ha. La ejecución de un nuevo censo agrario debe ser una meta prioritaria para cualquier gobierno de turno, lo cual permitirá detectar la nueva situación actual de la estructura agrícola y dictar lineamientos de política más eficientes y efectivos.

Con respecto a los principales productos agropecuarios, en el Cuadro 1.4 presentamos dos indicadores: el valor de producción y la superficie cosechada. En primer lugar, el 60% de la producción agropecuaria proviene del subsector agrícola y el 40% restante del pecuario. Evidentemente, el agro es más diverso que las actividades pecuarias, dado que aunque los primeros 12 productos agrarios concentran el 66% del valor agrícola, los siguientes 62 reportados concentran el 23% e incluso se agrupa bajo “otros productos” al 11% restante. En cambio, los primeros 6 productos pecuarios concentran el 94% del sector y los siguientes 6, el 4% restante.

Los productos agrícolas más importantes, según ambos indicadores, son papa, arroz, café y maíz (tanto del tipo amarillo duro como amiláceo): la papa y el maíz por ser cultivados extensivamente en la sierra, el arroz por gozar de dos cosechas al año en la costa y selva, y el café como producto permanente de la selva con gran valor exportador. Los primeros tres son sumamente importantes en términos de seguridad alimentaria. Además, aunque la superficie cosechada sea menor, también son importantes en términos de valor de producción la alfalfa, caña de azúcar, el plátano, la yuca, el algodón, espárrago y uva. Finalmente, el trigo, la cebada y el frijol son productos que resaltan por la superficie cosechada, aunque no sean tan importantes en términos de valor de producción. Éstos también apuntan a una estrategia de seguridad alimentaria.

En lo que se refiere a los productos pecuarios, la producción de aves (y del subproducto de huevos) es de lejos la más importante dentro del sector. A esto le sigue el ganado vacuno y la producción de leche. Es importante mencionar la importancia de la alfalfa y el maíz amarillo duro dentro de la producción agrícola, la cual básicamente se destina para alimentos de animales. Finalmente, sobresale el ganado porcino y ovino y, en menor medida, el ganado caprino y auquénido (alpacas, llamas y las fibras de ambos).

⁷ EGUREN, Fernando (2007) “El Campo es ancho y (cada vez más) ajeno” en *Revista La Revista Agraria*, CEPES, N° 88, octubre 2007.

Cuadro 1.4 Principales productos agropecuarios-2007

Principales productos	Valor de producción ^{1/}		Superficie cosechada ^{2/}	
	(millones S/. de 1994)	%	(miles ha)	%
Subsector agrícola				
Papa	1,367	8%	268	9%
Alfalfa	945	5%	128	4%
Arroz Cáscara	884	5%	338	11%
Café	739	4%	324	11%
Caña de Azúcar	560	3%	68	2%
Plátano	541	3%	148	5%
Maíz A. Duro	454	3%	283	9%
Yuca	397	2%	104	3%
Algodón Rama	341	2%	89	3%
Espárrago	336	2%	24	1%
Uva	192	1%	12	0%
Maiz Amiláceo	176	1%	200	7%
Frijol Grano Seco	105	0.6%	75	3%
Trigo	90	0.5%	145	5%
Cebada grano	70	0.4%	143	5%
Subtotal	5,830	33%	2,081	69%
TOTAL	10,572	60%	3,000	
Subsector pecuario				
Ave	2,896	16%		
Vacuno	1,416	8%		
Leche	799	5%		
Huevo	542	3%		
Porcino	529	3%		
Ovino	414	2%		
Subtotal	6,596	37%		
TOTAL	7,059	40%		
SECTOR AGROPECUARIO	17,631	100%		

^{1/} Los porcentajes son obtenidos con respecto al valor total del sector agropecuario. Incluye los productos con un porcentaje mayor al 1%, excepto en el caso del frijol, yuca, cebada y trigo que los consideramos por ser importantes en términos de superficie cosechada.

^{2/} Si bien los datos del MINAG son los que ofrecían en su base, la superficie cosechada total es aproximada.

Fuente: MINAG

Elaboración: CEPES.

Las poblaciones indígenas también son conocidas por conservar la biodiversidad agrícola. Así, para el caso peruano, las mayores variedades de papa recolectadas en el banco de germoplasma del Centro Internacional de la Papa provienen de la sierra altoandina del centro y sur del país; en Puno se conserva la diversidad de cereales andinos; en Piura, se ha recolectado algodón nativo de diversos colores; y en Huancavelica y Ayacucho se conservan *in-situ* los camélidos sudamericanos como la vicuña y la alpaca⁸.

⁸ CASTILLO, Marlene (2004) *Op. cit.*

Con respecto a las agroexportaciones, en el Cuadro 1.5 se observa el cambio de éstas durante las últimas cuatro décadas. Es interesante notar que, mientras la tasa de crecimiento de las exportaciones agrarias ha ido aumentando considerablemente en términos generales, las exportaciones no tradicionales en particular han ido ganando cada vez mayor importancia. Así, durante la presente década éstas ocupan en promedio un 72% de las exportaciones agrarias.

Cuadro 1.5 Distribución de exportaciones agrarias en las últimas cuatro décadas 1970-2007

(millones US\$ FOB)

	70-79*		80-89*		90-99*		00-07*	
		%		%		%		%
Tradicionales	262	92%	220	73%	254	50%	323	28%
No tradicionales	24	8%	80	27%	249	50%	816	72%
Exportaciones Agrarias	286	100%	300	100%	503	100%	1,140	100%
Tasa de crecimiento			5%		68%		126%	

(*) Promedios Anuales

Fuente: BCRP

Elaboración: CEPES.

No obstante, este fuerte incremento en las agroexportaciones no tradicionales no es compartido por el grueso de los agricultores peruanos. Como muestra el Cuadro 1.5, ésta solo representa un 3% de la superficie agrícola. Sin embargo, el escaso 3% de productores agrarios que se benefician con este tipo de agricultura, absorbe el 9% del PIB agrario. En general, ésta suele ser una agricultura empresarial, la cual es altamente tecnificada, con mano de obra asalariada y acceso a crédito. Además, se ubica mayormente en la costa.

Lo más representativo para el Perú es la agricultura extensiva y de mercado interno, las cuales acumulan un 51% y 31% de la superficie respectivamente. Sin embargo, esto no suele ser una agricultura muy rentable, especialmente en el caso de la agricultura extensiva, dado que el 73% de los productores se benefician con el 49% del PIB agrario. El caso de la agricultura de mercado interno no es muy distinto, siendo que el 58% de los productores a nivel nacional recaudan el 37% del PIB.

Peor aún es la agricultura de subsistencia que, según el MINAG, afecta aún al 15% del territorio y es la menos rentable. Aunque el 55% de los productores agrarios cultivan estos productos, las ganancias son tan solo equivalentes al 5% del PIB. En general, este tipo de agricultura pertenece a la economía campesina y se basa en un bajo nivel de capital humano, el uso de mano de obra familiar, el autoconsumo, así como la falta de riego tecnificado y de crédito. Las relaciones no mercantiles, tanto en la contratación de mano de obra como en la venta y adquisición de productos, son bastante comunes. Además, como parte de las actividades de subsistencia, los campesinos suelen complementar las labores agrícolas con otras actividades. Este tipo de agricultura corresponde a las unidades agrícolas con menos de 3 ha que se encuentran mayormente en la sierra.

Cuadro I.6 Tipología de agricultores⁹

2005

Tipo	Nombre	Cultivos	Área		Productores ¹⁰		PBI (%)
			(ha)	(%)	Número	(%)	
I	Exportación No Tradicional (Costa)	Espárrago, mango, páprika, olivo, marigold	80,714	3%	52,836	3%	9%
II	Agricultura Extensiva	Papa, arroz, maíz amarillo, café, caña de azúcar, algodón	1,371,900	51%	1,286,158	73%	49%
III	Agricultura de Mercado Interno	Cebolla, tomate, plátano, yuca, maíz choclo, alfalfa	831,390	31%	1,014,993	58%	37%
IV	Agricultura de Subsistencia (Sierra y Selva)	Trigo, cebada, olluco, haba, oca	403,008	15%	964,786	55%	5%
Total			2,687,012	100%	1,754,000		1%

I./ Un productor puede tener uno o más cultivos.

FUENTE: MINAG (Junio 2005)

Elaboración: Rebosio y Macedo (2006).

Con estos primeros datos podemos darnos cuenta de la fuerte desigualdad entre la costa y las otras dos regiones del país, lo cual, como veremos a continuación, es un problema que se ve reflejado en cifras de pobreza.

1.2 Perfil de la población vulnerable

Aunque en el 2007 los peruanos suelen vivir mayoritariamente en la costa (55%) y en menor medida en la selva (13%), la superficie es totalmente inversa, siendo principalmente de selva (59%), seguido de sierra (30%) y, finalmente costa (11%). Además, analizando la tendencia poblacional de los censos desde 1940, observamos que la participación porcentual de la sierra ha ido disminuyendo por migrar principalmente a la costa y, en menor medida, a la selva¹⁰. Los mismos procesos migratorios se han ido dando del campo a la ciudad, dado que a la fecha el 76% de la población vive en zonas urbanas y tan solo el 24% lo hace en áreas rurales¹¹. La capital departamental es la zona más densa del país, acumulando el 31% de la población total, seguida por la costa norte, Cajamarca e Ica. En cambio, la región menos densa es la selva, especialmente Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

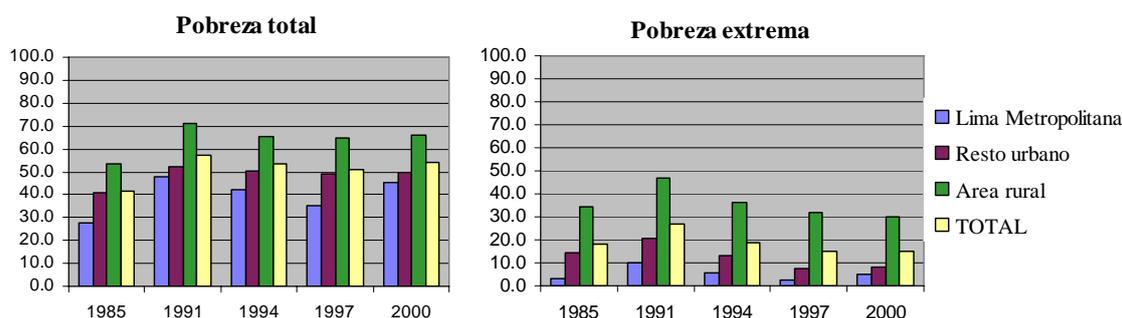
Con respecto a la pobreza, el Gráfico 1.2 nos muestra una visión de largo plazo. Después del primer gobierno de Alan García Pérez que duró de 1985 a 1990, la pobreza total y extrema aumentó fuertemente en todas las áreas de residencia (Lima Metropolitana, resto urbano, área rural). Ésta fue gradualmente disminuyendo durante el gobierno de Alberto Fujimori hasta antes de la crisis económica de 1998. Así, observamos que entre 1991 y 1997 la pobreza extrema a nivel nacional se redujo con mayor fuerza que la pobreza total, disminuyendo 15 puntos en las áreas rurales, llegando a ser menor al 10% en el resto urbano y casi desapareciendo en Lima Metropolitana y el resto urbano. Por otro lado, si bien la pobreza total en ese mismo periodo se redujo mucho más en Lima Metropolitana que en otras áreas de residencia, bajando 13 puntos porcentuales; entre 1997 y el 2000 el aumento de la pobreza también fue mayor en esta zona, subiendo 10 puntos. En otras palabras, Lima tiene una mayor sensibilidad frente a los periodos de auge y de crisis. En cambio, la pobreza extrema se mantuvo estable después de la crisis de 1997.

⁹ Cabe resaltar que, en la Estrategia Nacional de Desarrollo Nacional del 2008 ya no se usa esta tipología, sino que se ha reemplazado el tipo III por una agricultura con potencial exportador. Lamentablemente, no se presentan cifras del número de hectáreas y productores por lo que hemos mantenido esta tipología.

¹⁰ Según el Censo de 1940, el 65% de la población vivía en la sierra, el 28% en la costa y el 7% restante en la selva.

¹¹ Según el Censo de 1940, el 65% de la población vivía en zonas rurales y el 35% en las zonas urbanas. Sin embargo, es importante notar que esto depende de cómo se defina las áreas urbanas y rurales.

Gráfico 1.2 Evolución de la tasa de pobreza en el largo plazo según área de residencia 1985-2000



Fuente: Perú en Números 2007 [proveniente de la ENNIV 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000].

Elaboración: CEPES.

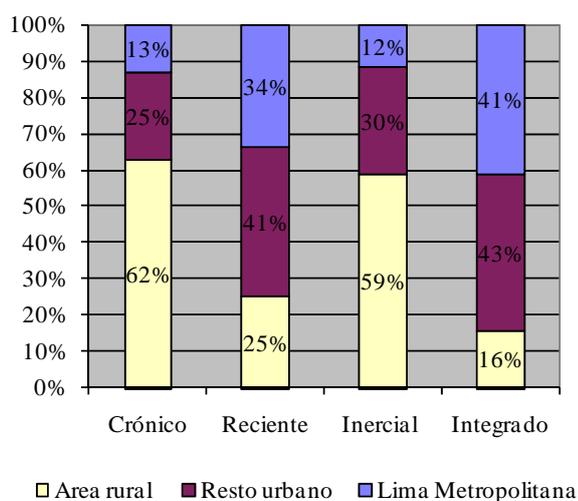
De manera similar, un estudio del Banco Mundial muestra que otro indicador de pobreza, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), también se ha reducido durante el periodo 1993-2003. Así, en las zonas urbanas se redujo del 42% al 25% mientras que en áreas rurales la disminución fue del 90% al 71%. Evidentemente, en un espacio donde más del 70% de la población enfrenta alguna NBI, difícilmente las inversiones privadas serán rentables. Peor aún, el mismo estudio advierte que la mayor parte de la reducción se dio durante la década de los noventa antes que la inversión pública en infraestructura se frene significativamente¹².

Otro análisis importante corresponde a la pobreza según el método integrado. Así, durante 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000, más del 60% de pobres crónicos vivían en las áreas rurales y tan solo entre el 10-15% se encontraban en Lima. Algo muy parecido ocurrió con los pobres inerciales que, si bien superaron la pobreza en términos de ingresos, aún mantienen necesidades básicas insatisfechas. Todo lo contrario, apenas el 16% o menos de la población integrada se encuentra en áreas rurales, mientras que Lima y otras áreas urbanas mantienen siempre más del 40% cada uno. Los pobres recientes suelen encontrarse también en zonas urbanas aunque el porcentaje aumenta ligeramente para las áreas rurales llegando a alcanzar el 28% en 1997¹³. Esto revela claramente que en las áreas rurales, aún cuando se logren elevar los ingresos persiste un problema de necesidades básicas insatisfechas desde décadas atrás, mientras que en zonas urbanas, el problema de pobreza es básicamente un asunto de ingresos. El Gráfico 1.3 muestra como ejemplo la distribución de la pobreza usando este método para el año 2000.

¹² SANCHEZ-PÁRAMO, Carolina; Marina BASSI; Javier ESCOBAL; Norman LOAYZA; Leonardo LUCHETTI; Rossana POLASTRI y Walter SOSA (2006) "Oportunidades para todos. Por un Perú menos pobre y más incluyente". Lima: Banco Mundial.

¹³ Pobre crónico es aquél que no solo consume debajo de la línea de pobreza sino que además presenta una necesidad básica insatisfecha (sea que el jefe de hogar es analfabeto, el techo de la vivienda es de estera o paja, o carece de agua potable dentro de la vivienda). Pobre reciente consiste en consumir debajo de la línea de pobreza pero no tener necesidades básicas insatisfechas. Pobre inercial es aquél que sigue presentando carencias aún cuando su consumo se encuentra por encima de la línea de pobreza. Finalmente, está integrado aquél que consume por encima de la línea de pobreza y no presenta carencias.

Gráfico I.3 Distribución de la pobreza según el método integrado 2000



Fuente: Perú en Números 2007 [proveniente de la ENNIV 2000].
Elaboración: CEPES.

El Cuadro I.7 muestra los cambios en la pobreza en el corto plazo. En primer lugar, si bien la pobreza total y extrema aumentaron ligeramente en el 2005, ésta ha venido reduciéndose durante el 2006 y, con más fuerza, durante el 2007. No obstante, si diferenciamos por zonas urbanas y rurales, vemos que en la costa y en el área urbana la pobreza sí cayó durante todo el periodo bajo análisis. Lamentablemente, debido al alza de los precios de alimentos, se esperaría que en el próximo año la pobreza aumente. Esto será más grave para los hogares con menores ingresos dado que los alimentos representan un mayor porcentaje de su canasta de consumo.

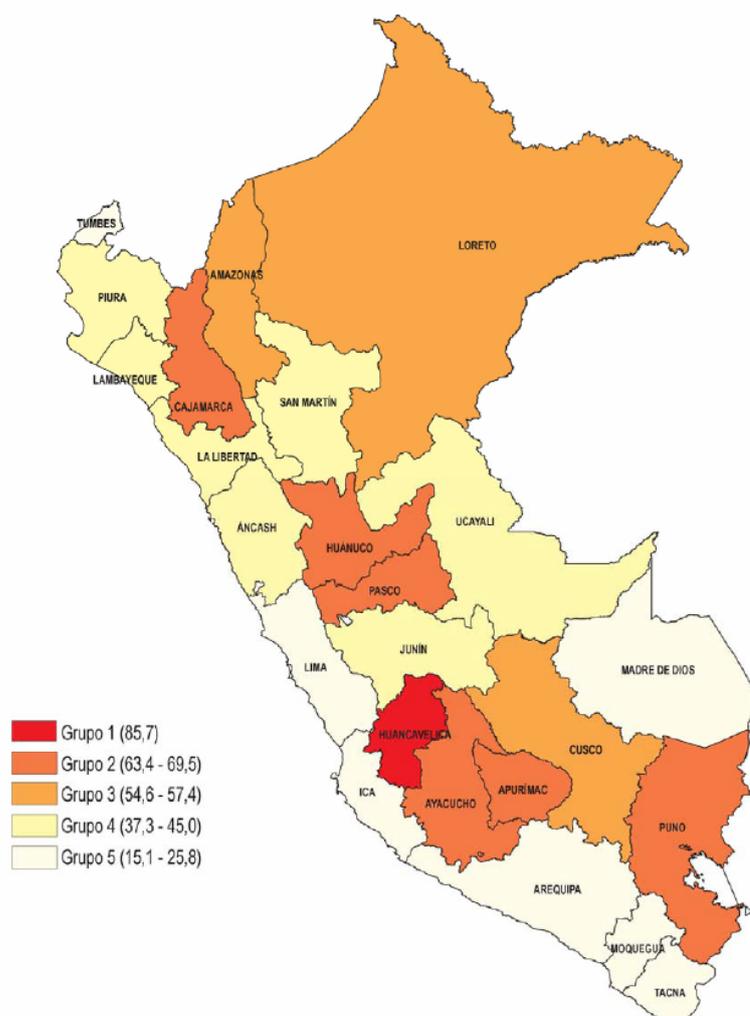
Cuadro I.7 Tendencia de la tasa de pobreza total y extrema 2004-2007

Ámbitos geográficos	Tasa de pobreza total				Tasa de pobreza extrema			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Nacional	48.6	48.7	44.5	39.3	17.1	17.4	16.1	13.7
Área de residencia								
Urbana	37.1	36.8	31.2	25.7	6.5	6.3	4.9	3.5
Rural	69.8	70.9	69.3	64.6	36.8	37.9	37.1	32.9
Regiones Naturales								
Costa	35.1	34.2	28.7	22.6	4.0	3.8	3.0	2.0
Sierra	64.7	65.6	63.4	60.1	33.2	34.1	33.4	29.3
Selva	57.7	60.3	56.6	48.4	25.0	25.5	21.6	17.8

Fuente y Elaboración: INEI (2008) *Op. cit.*

Aunque la pobreza del 2007 ha disminuido en todos los ámbitos geográficos, esto no equivale a decir que las desigualdades se hayan disminuido. En primer lugar, han aumentado las desigualdades entre áreas rurales y urbanas dado que la reducción de la pobreza ha sido menor en zonas rurales, aunque éstas últimas tengan una tasa de pobreza equivalente a más del doble de la pobreza urbana. En segundo lugar, en las zonas urbanas la desigualdad sí se ha disminuido al haber aumentado más los ingresos de la selva, lo que se refleja tanto en la pobreza total como la pobreza extrema. Así, la diferencia entre la tasa de pobreza de Lima Metropolitana y la selva urbana ha pasado de 26 puntos a 22 puntos porcentuales. Sin embargo, en las zonas rurales la mayor reducción se ha dado en la costa, región que tiene una tasa de pobreza inicial bastante menor que la de la sierra y la selva¹⁴. Como indica Jaime Saavdra, Gerente del Área de Pobreza del Banco Mundial, esto se debe a que dicha región concentra una mayor inversión privada debido a la mejor tenencia de activos públicos (infraestructura, vías de comunicación, integración al mercado, etc.)¹⁵. Así, la diferencia entre la costa rural y la sierra rural ha pasado de 28 a 35 puntos, aumentando las desigualdades.

Gráfico 1.4 Tasa de pobreza departamental 2007



Fuente y Elaboración: INEI (2008) *Op. cit.*

¹⁴ Incluso más, la pobreza rural de la costa es similar a la pobreza urbana de la sierra y selva.

¹⁵ Entrevista en La Hora N de Jaime Althaus el 08-08-08 que se puede ver en <http://www.jaimedealthaus.com/videos.asp?p=2&txtSearch=>.

Claramente se muestra como la sierra, especialmente en áreas rurales, sigue siendo la zona más vulnerable y excluida de los beneficios del crecimiento económico. Así, si hacemos un análisis estático observamos que los departamentos más pobres son: Huancavelica (85,7%), Apurímac (69,5%), Ayacucho (68,3%), Puno (67,2%), Huánuco (64,9%), Cajamarca (64,5%), Pasco (63,4%), Cusco (57,4%), Amazonas (55,0%) y Loreto (54,6%). Justamente, los departamentos con una mayor población rural son: Huancavelica (68%), Cajamarca (67%), Huánuco (58%), Amazonas (56%), Apurímac (54%) y Puno (50%). En cambio los departamentos más ricos son: Ica (15,1%), Madre de Dios (15,6%), Tumbes (18,1%), Lima (19,4%), Tacna (20,4%), Arequipa (23,8%) y Moquegua (25,8%). Como muestra el Gráfico 1.4, la riqueza está concentrada en la costa sur, seguida de la costa norte; mientras que la pobreza se encuentra en la sierra y la selva norte¹⁶.

Además, la pobreza se encuentra estrechamente relacionada con el nivel de educación. Así, mientras la población urbana suele tener estudios superiores (38%), secundarios (41%) y, en menor medida, primarios (17%), la población rural suele tener estudios primarios (45%), secundarios (29%) o la ausencia de éstos (20%). Además, los departamentos que cuentan con una proporción de pobladores con estudios universitarios superior al promedio nacional son los más ricos, específicamente: Arequipa (46%), Moquegua (43%), Lima (41%), Tacna (40%), Ica (35%) y Madre de Dios (33%). En cambio, los departamentos que tienen una mayor proporción de pobladores sin nivel educativo o con estudios primarios corresponden a los más pobres: Cajamarca (61%), Amazonas (58%), Huancavelica (54%), Huánuco (53%), Apurímac (50%), San Martín (50%), Ayacucho (47%), Piura (42%), Puno (41%), Cusco (40%), Ancash (40%) y Loreto (39%).

El problema de la pobreza estructural se agrava si tomamos en cuenta el lugar donde viven las poblaciones indígenas. Si bien a nivel nacional tan solo el 12% de la población pertenece a alguna comunidad, estos datos esconden grandes desigualdades internas. Primeramente, dicho porcentaje se eleva a 39% cuando se incluye solo a la población rural, área donde suelen concentrarse las comunidades. Incluso más, al hacer un análisis departamental encontramos que la sierra sur acumula una mayor población rural perteneciente a alguna comunidad campesina: Apurímac (81%), Huancavelica (75%), Cusco (68%), Ayacucho (64%), Puno (59%) y Huánuco (59%)¹⁷. En cuanto a las comunidades nativas, el 32% de comuneros viven en Loreto, el 19% en Junín, el 18% en Amazonas y el 16% en Ucayali¹⁸.

Como se puede ver, los pobres de las zonas rurales y de los departamentos de la sierra sur son, al mismo tiempo, campesinos e indígenas. Otra manera de comprobar esto es a través de la lengua materna¹⁹. Mientras el 32,6% de la población cuya lengua materna es castellano se encuentra en un estado de pobreza, dicho porcentaje se duplica a 63,1% cuando la lengua es quechua, aymara u otra lengua nativa amazónica. Analizando la pobreza extrema, la situación es más desigual dado que ésta afecta a un tercio de los pobres castellano hablantes (8,7%) y a más de la mitad de los pobres nativos (32%). Además, comparado con el 2006, la tasa de pobreza de los pobladores con lengua materna castellana se redujo en 5,6 puntos porcentuales, mientras que la de los pobladores con lengua nativa tan solo en 2,9 puntos,

¹⁶ Arequipa y Junín son los únicos departamentos donde más del 70% de la población vive en la sierra que no se encuentra en un fuerte estado de pobreza. Éstos, a diferencia de los otros departamentos serranos, se encuentran mucho mejor conectados con los principales mercados vía una mejor red vial.

¹⁷ Debido al tamaño poblacional de Piura y Ancash, las comunidades campesinas representan un 40% de la población rural. Sin embargo, estos departamentos, localizados al norte del país, también concentran una población comunera importante, equivalente al 7% de la población comunera nacional, cada uno. Así, en los siguientes departamentos se concentra el 67% de la población perteneciente a una comunidad campesina: Cusco (15%), Puno (15%), Huánuco (9%), Huancavelica (8%), Apurímac (8%), Junín (6%) y Ayacucho (6%).

¹⁸ CASTILLO, Marlene (2004) *Op. cit.*

¹⁹ Los departamentos donde más de la mitad tienen al quechua como lengua materna son: Apurímac (72%), Huancavelica (65%), Ayacucho (64%), y Cusco (52%).

confirmando un aumento de desigualdades y una falta de inclusión social de las poblaciones indígenas en las políticas gubernamentales.

Al analizar el tipo de actividad económica, vemos no solo que el 58% de los pobres se dedica a actividades primarias tales como la agricultura, sino que dicho porcentaje llega a 80% en el caso de los pobres extremos. En cambio, tan solo el 20% de los no pobres se dedica a estas actividades. De manera similar, si bien la mayoría de la población en zonas rurales se dedica a actividades agrícolas, los más pobres tienen una dedicación exclusiva mientras que los no pobres complementan sus ingresos con otras actividades no agrícolas²⁰.

**Cuadro 1.8 Pobreza según actividad económica
2007**

Rama de actividad	Total	Pobre	Pobre extremo	No pobre
Agricultura/Pesca/Minería	34.0	58.0	80.0	20.5
Manufactura	10.8	8.9	5.2	11.9
Construcción	4.1	3.8	1.7	4.2
Comercio	17.1	11.5	5.6	20.2
Transportes y Comunicaciones	6.5	4.1	1.3	7.8
Otros Servicios	27.5	13.7	6.1	35.3

Fuente y Elaboración: INEI (2008) *Op. cit.*

En el Cuadro 1.9 podemos ver un resumen de la población vulnerable en términos de pobreza y de comunidades indígenas, así como las regiones en las cuales se concentran. En general, se puede decir que los agricultores de la sierra que viven en zonas rurales son los más vulnerables, por lo que este grupo objetivo debería ser incluido dentro de las políticas de gobierno para poder beneficiarse del crecimiento económico del país.

Cuadro 1.9 Perfil de la población vulnerable

Tipo de Vulnerabilidad	Tasa	Distribución geográfica (%)
Pobreza ^{1/}		
- Total	39.3% - Costa (22.6%) - Sierra (60.1%) - Selva (48.4%) - Urbano (25.7%) - Rural (64.6%)	100% - Costa (29.6%) - Sierra (54.1%) - Selva (16.3%) - Urbano (42.6%) - Rural (57.4%)
- Extrema	13.7% - Costa (2.0%) - Sierra (29.3%) - Selva (17.8%) - Urbano (3.5%) - Rural (32.9%)	100% - Costa (7.6%) - Sierra (75.3%) - Selva (17.1%) - Urbano (16.4%) - Rural (83.6%)
Pueblos indígenas	Rural	
- Comunidades campesinas ^{2/}	- Macro Norte (20%) - Sierra Centro (54%) - Sierra Sur (58%)	- Macro Norte (24%) - Sierra Centro (44%) - Sierra Sur (32%)
- Comunidades nativas		- Selva Norte (51%) - Selva Centro (42%) - Selva Sur (7%)

Notas: ^{1/} Los datos sobre la tasa de pobreza son los reportados por INEI para el 2007.

^{2/} Los datos sobre la tasa de comunidades campesinas provienen de Castillo (2004) y representan el porcentaje de la población rural.

Fuente: INEI (2008), Castillo (2004).

Elaboración: CEPES.

²⁰ SANCHEZ-PÁRAMO, Carolina et. al. (2006) *Op. cit.*

En términos generales, tal como lo indica Javier Escobal, investigador principal de GRADE, el ratio entre el 20% de peruanos más ricos y el 50% de peruanos más pobres ha amentado de 3.3 en el 2002 a 4.5 en el 2007. Es decir, si bien se redujo la pobreza, aumentó la desigualdad en ingresos. En ese sentido, recalcó que el reto mayor para seguir reduciendo la pobreza en la actualidad parte de tener políticas de igualdad de oportunidades, enfrentado no solo acelerando el crecimiento sino también el aspecto distributivo²¹. El Banco Mundial recomienda tres políticas necesarias para que los pobres del Perú se beneficien de las oportunidades económicas creadas por el crecimiento económico:²²

1. Integrar las áreas rurales a los mercados nacionales (carreteras, telecomunicaciones, transferencias tecnológicas, contratos estables con compradores, etc.)
2. Mejorar el acceso a crédito formal (no solo titular tierras, sino también fortalecer asociaciones de crédito de mujeres, promover el uso de maquinaria o ganadería como garantía, etc.)
3. Incrementar el nivel de capital humano (expansión de la educación bilingüe y secundaria, creación de incentivos para asistir a la escuela, ampliar la asistencia técnica, comercial y de gerencia)

Además del incremento de capital físico, financiero y humano, nosotros aumentaríamos el capital social vía el fortalecimiento de organizaciones.

²¹ Ver la exposición de Javier Escobal en http://www.grade.org.pe/asp/brw_med1.asp?id=8451. [consultado el 30 de agosto 2008].

²² SANCHEZ-PÁRAMO, Carolina et. al. (2006) Op.Cit.

2 Política comercial

Durante el gobierno del ex presidente Fujimori en la década de los noventa, en el Perú se realizaron cambios en la política comercial destinados a impulsar una apertura y liberalización comercial, reduciendo las tarifas arancelarias y eliminando otros mecanismos de control (como cuotas, prohibiciones e impuesto a las exportaciones). Sin embargo, los funcionarios del sector agrario demandaron mayor protección de determinados productos agrícolas debido a dos factores fundamentales que perjudican el funcionamiento de los mercados agrícolas nacionales: la existencia de subsidios a las exportaciones de alimentos por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea y la extrema variabilidad de precios de los alimentos en los mercados mundiales²³. A estos dos factores se les une el problema de que la actividad agrícola está relacionada con los segmentos más pobres del país.

En el Cuadro 2.1 se resume la información de la política comercial peruana para los productos más importantes.

(i) Arancel ad valorem

Los aranceles peruanos han sido materia de diversas modificaciones debido, en parte, a las siguientes razones: impulso del sector productivo nacional a través de la reducción de costos, protección de ciertos sectores industriales y primarios con la finalidad que se reactiven. Se orientó la estructura arancelaria hacia una más plana y uniforme, conformada por tasas de 12% y 20% así como sobretasas de 5% y 10%²⁴. Posteriormente, durante el gobierno del ex presidente Toledo, se hicieron más modificaciones, dejando cuatro niveles de aranceles (4%, 7%, 12% y 20%) y solo una sobretasa del 5%.

²³ ESCOBAL, Javier. *Evaluación del Sistema de Sobretasas a la importación de Productos Agrícolas: 1991-1997*. Grade. 1997.

²⁴ FAIRLIE, Alan, TORRES, Jorge y otros. *Apertura Comercial y Aranceles Efectivos en el Perú*. PUCP. 2001.

El actual gobierno de Alan García hizo una rebaja arancelaria significativa en el 2007 que comprendía más de 4,200 productos. De esta manera, productos como arroz, insumos lácteos y azúcar pasaron de un arancel de 20% a uno de 9% y, en el caso del trigo, éste ya se encontraba en arancel 0% desde julio del 2007. Asimismo se eliminó la sobretasa del 5%, de la cual gozaban diversos productos como lácteos, arroz y maíz, entre otros. En este sentido, la desprotección a productos “sensibles” subsidiados en el mercado internacional se da incluso más rápida que la gradual desgravación que se esperaba por el TLC con EE.UU. Para citar como ejemplo el caso del maíz amarillo duro, luego de la rebaja arancelaria de 12% a 9%, sigue sujeto a la aplicación de franja de precios. Así, dado los precios altos, no se está cobrando el 9% del arancel ad valorem porque el precio de referencia de la franja de precios está por encima de precio techo y por tanto se aplica una rebaja arancelaria que incluso anula el propio arancel ad valorem. En el 2008, se redujo nuevamente el arancel a 571 subpartidas. A diferencia de casos anteriores, esta medida se caracterizó por incluir en su lista sólo a productos alimenticios, entre los que destacan carne de animales (porcina, bovina, aves), productos lácteos, tubérculos, hortalizas, frutas y frutos comestibles, granos de cereales, artículos de confitería. Con esta última modificación, se ha avanzado en la simplificación al pasar de un esquema con cuatro niveles a otro de sólo tres (0%, 9% y 17%). Al revisar la estructura arancelaria, se observa que más de la mitad de las subpartidas (53.6%) tienen ahora un arancel cero, que el arancel nominal promedio se ubicó en 5.0%, mientras que el efectivo alcanzó el 2.1%²⁵.

Si bien, las recientes modificaciones han sido medidas tomadas debido al incremento del precio internacional de alimentos y de petróleo que afectan la formación del precio interno, hay que tener en cuenta que productos como el trigo, maíz, arroz, azúcar y lácteos están distorsionados a nivel internacional gracias a subsidios y ayudas internas que reciben. Así, hacer una rebaja arancelaria permanente coloca al agro peruano en una posición desventajosa para competir con dichos productos, especialmente en el largo plazo si los precios de estos alimentos disminuyen, dado que el Perú se quedaría sin mecanismos de defensa ante el ingreso de productos más baratos.

(ii) Sobretasas arancelarias

La sobretasa es un derecho arancelario adicional que el Estado aplicaba de manera transitoria dentro de su política comercial, desde 1997²⁶.

Algunos productos que gozaban de esta sobretasa fueron: azúcar, maíz, trigo, leche entera en polvo, entre otros cuya sobretasa consistió en un arancel del 5% adicional al arancel ad valorem y para carnes fue del 10%. Esta política arancelaria se mantuvo hasta el gobierno del ex presidente Toledo, con algunos cambios como por ejemplo la reducción de la sobretasa de 10% a 5% en el caso de las carnes. Durante el actual gobierno, junto con las modificaciones en la estructura arancelaria, las sobretasas fueron eliminadas y por tanto productos como el trigo dejaron de gozar de este beneficio.

²⁵ www.sunat.gob.pe

²⁶ Mediante el Decreto Supremo N° 035-97-EF, empieza aplicar las sobretasas adicionales de 5%. Sin embargo desde 1991 el Perú aplicaba los derechos específicos variables como mecanismo creado para dar protección a los productos agrícolas (arroz, azúcar, lácteos y maíz amarillo duro).

(iii) Sistema de franja de precios (SFP)

“Originalmente, se aplicaban los derechos específicos variables, creados en 1991, como mecanismo creado para dar protección a ciertos productos agrícolas (arroz, azúcar, lácteos y maíz amarillo duro, entre otros). Éste era un sistema por el cual, a los alimentos importados con un precio CIF inferior al “precio mínimo de internamiento” determinado, se les aplicaba un derecho que los igualaba a éste último para evitar que entren al país a precios muy baratos y depriman los precios internos”²⁷.

No obstante, en el 2001, este mecanismo fue reemplazado por el Sistema de Franjas de Precios (SFP), que fijó precios piso y techo, disponiendo la aplicación de sobretasas o rebajas arancelarias cuando los precios de los productos importados se encuentren por debajo o encima de los límites establecidos, respectivamente. Dichos límites se ajustan periódicamente según la tendencia de largo plazo de los precios internacionales, apuntando fundamentalmente a eliminar los valores extremos de los costos de importación y protegiendo tanto al productor de los precios muy bajos como al consumidor de los precios altos²⁸.

En la actualidad los productos que gozan de este sistema son los lácteos, arroz, maíz amarillo duro y azúcar. Sin embargo debido a los altos precios internacionales la franja de precios no esta cobrando los derechos arancelarios que le corresponden.

Por otro lado, en los acuerdos regionales, el Perú ha logrado mantener la vigencia permanente de la Franja de Precios con Chile y MERCOSUR. No obstante, en el TLC con EEUU se acordó su eliminación mediante un procedimiento de desgravación que gradualmente reduce la posibilidad de cobrar derechos específicos hasta desaparecerla totalmente. Dado que la Franja de Precios fue creada para estabilizar los precios internacionales, retirarlas podría afectar a los agricultores en un largo plazo en la medida que se diera una caída de los precios internacionales.

(iv) Otros mecanismos comerciales

El Perú como país miembro de la OMC adoptó los diversos acuerdos establecidos por la OMC, entre ellos el Acuerdos de Medidas Antidumping²⁹. Éste no solo determina si un producto es objeto de dumping o no, sino que también establece procedimientos para llevar a cabo investigaciones antidumping y criterios adicionales para determinar si las importaciones objeto de dumping causan o amenazan causar un daño importante a una rama de la producción nacional. Por su parte, los derechos compensatorios se otorgan cuando cualquier subsidio, concedido directa o indirectamente en el país de origen, cause o amenace causar perjuicio a la producción nacional del país que importa.

Para el caso peruano, el Instituto Peruano de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es el encargado de regular este tema a través de la Comisión de Dumping y Subsidios. En la actualidad, las medidas antidumping vienen aplicándose a productos agroindustriales, tal es el caso del aceite de soya refinado y envasado proveniente de Argentina, el cual tienen un derecho antidumping de 7,73%, 17% y 20%, los cuales han entrado en vigencia desde el 2007 hasta la fecha³⁰.

²⁷ REBOSIO, Guillermo y MACEDO, Miguel. *Impacto de la eliminación del sistema peruano de franja de precios y opciones de políticas para compensar sus efectos en el sector agrario*. CIES. 2004

²⁸ *Ibid*

²⁹ Mediante Resolución Legislativa N° 26407, el Perú adoptó los diversos acuerdos de la OMC.

³⁰ www.sunat.gob.pe

Finalmente, la Salvaguardia Especial Agrícola (SEA) es una medida de carácter temporal que se aplica cuando el crecimiento de las importaciones amenaza causar daño a la producción nacional. En el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, se da la opción a los países miembros de la OMC a adoptar la SEA, sin embargo el Perú renunció a ella debido a su política de liberalizar el comercio, así como también a todo tipo de subsidios y ayudas internas aplicables a la agricultura.

No obstante, en el TLC con los EEUU se estableció una salvaguardia consistente en la aplicación de medidas arancelarias durante el periodo de transición del acuerdo, cuando en virtud de la desgravación arancelaria del TLC, las importaciones aumenten causando daño a la producción nacional de un bien similar o directamente³¹.

Cuadro 2.1 Política Comercial del Perú

Producto	Arancel ad valorem	Sobretasa adicional arancelaria	Franja de Precios ^{/1}	Derechos antidumping o compensatorios	Salvaguardia especial agrícola	Impuestos internos ²	Otros	
Trigo y semillas de trigo	0%	No existe	No tiene	No tiene	No existe	IGV 17% IPM 2%	No existe	
Harinas de arroz								
Arroz descascarillado y blanco			US\$ 1070					
Leche y nata sin azúcar			US\$ 4856					
Arroz partido y arroz blanqueado	9%		US\$ 1070					
Maíz amarillo duro	US\$ 269							
Azúcar y los demás	US\$ 358							
Algodón pima y supima	9%		No tiene					7.75%, 17% y 20%
Algodón sin cardar								
Aceite de soya bruto								
Aceite de soya refinado								
Café en grano	17%		No tiene					No tiene
Manteca								
Carne de bovino fresca y congelada								

/1 Valor referencial (US\$ por T.M.) para la aplicación de la Franja de Precios al 15/05/2008.

/2 IGV: Impuesto General a las Ventas (o impuesto al valor agregado)

IPM: Impuesto a la Promoción Municipal (grava los productos afectos al IGV)

Fuente: SUNAT.

Elaboración: CEPES.

³¹ <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/Salvaguardias.pdf> [consultado el 15 de mayo de 2008].

(v) Acuerdos comerciales del Perú

El Perú, ha venido aplicando una política de apertura comercial, desde los años noventa, cuya característica principal es la disminución de las medidas proteccionistas que limiten las importaciones. Esta política se fue acentuando durante el gobierno del ex presidente Toledo, llegando a su cúspide con el gobierno actual. Para este fin, el Perú tiene diversos acuerdos comerciales, siendo los más importantes: MERCOSUR, el Acuerdo de Complementación Económica con Chile y el APC con los EEUU. Este último es el que tiene más trascendencia por los efectos que originaría en la economía y la política peruana. A continuación, se detallará brevemente las implicancias de dichos acuerdos de negociación.

Perú - MERCOSUR

El 25 de agosto del 2003, se suscribió el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre el Perú y los Estados Miembros del MERCOSUR, con la finalidad de conformar una Zona de Libre Comercio. El Acuerdo provee un marco jurídico institucional orientado a mejorar el desarrollo de las exportaciones a los mercados de los países de MERCOSUR. Asimismo, el Perú a través de este acuerdo se convirtió en miembro asociado de este bloque económico al igual que Chile y Bolivia.

Los principales temas negociados en este acuerdo fueron acceso a mercados y el programa de liberación comercial, salvaguardas, antidumping y medidas compensatorias, normas y reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, así como complementación científica y tecnológica.

Como ya es común, el mayor problema para llevar a cabo acuerdos comerciales que apuntan a liberalizar mercados es el tema agrario, pues existen productos sensibles que podrían verse afectados a causa de la liberalización comercial y esto origina inquietudes en los gremios agrarios, tal como sucedió en el Perú cuando se cerró el acuerdo comercial con el MERCOSUR.

Durante y posterior a su negociación, existieron fuertes discrepancias ya que muchos de los productos agrarios tenían un alto grado de sensibilidad como son el arroz, carnes, lácteos y reciben subsidios por parte de los países del MERCOSUR. Éstas discrepancias tuvieron sustento en que el gobierno de aquella fecha había incumplido lo acordado en la Carta Verde³² y asimismo, este acuerdo daba la posibilidad de sentar un precedente a las negociaciones con los EEUU, es decir, aquellas concesiones que se otorgarían a MERCOSUR también tendrían que ser extendidas a los EEUU.

Si bien, por un lado, en este acuerdo se concedieron plazos de desgravación de 15 años para los productos más sensibles y otra serie de medidas a fin de disminuir los efectos en el sector agrícola; por otro lado, en el año 2007 se crearon otras medidas que apuntaban a liberalizar el mercado peruano lo cual implicó rebajar anticipadamente y unilateralmente los aranceles cuyo efecto fue invalidar los plazos de desgravación pactados no sólo en el acuerdo comercial con MERCOSUR sino también aquellos celebrados con otros países. Por ejemplo, se rebajaron aranceles a productos como el maíz amarillo duro (MAD), el cual paso de un arancel del 12% a uno del 9%, A su vez, debido al incremento de los precios internacionales, la franja de precios no se cobra, al contrario se otorga una rebaja arancelaria que lleva a cobrar un arancel 0% por tn de maíz.

³² La Carta Verde fue firmada el 20 de febrero del 2004 por representantes del Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de los gremios más representativos del sector agrario, en la cual establecieron un Pacto Agrario Nacional, con el fin de sentar las bases para el reactivamiento del agro. Este proceso constó de 53 medidas agrupadas en temas prioritarios para el sector, como aguas de uso agrícola, política comercial, insumos y bienes de capital, tributación, concertación agrarias, compras estatales, titulación de tierras y seguridad jurídica.

<http://www.inrena.gob.pe/comunicaciones/boletin/bn0606/bn060623.htm> [consultado el 7 de mayo de 2008].

Por otro lado, si bien Canadá es nuestro principal proveedor de trigo, concentrando el 41% de las importaciones peruanas (Argentina tiene el 32%; y los EEUU, el 15%³³), un posible desvío comercial originado por el APC con los EEUU ante el otorgamiento de mejores condiciones de ingreso al mercado peruano, quedarían desvirtuados ya que para los tres países (Canadá, Argentina y EEUU) se les terminaría cobrando lo mismo ya que el arancel para este producto es 0%.

Finalmente, las medidas tomadas por el gobierno de García han respondido a frenar los efectos del incremento de los precios internacionales, disminuir la inflación, otorgar mayores beneficios a los consumidores y, sobre todo, acelerar el proceso de apertura comercial. Estas medidas no han evaluado las posibles implicancias en futuros acuerdos comerciales, en donde el piso de negociación será más bajo y se tendrá que ceder más. En consecuencia, la recaudación tributaria será menor pues los países extranjeros pagarán menos por sus exportaciones³⁴.

Perú -Chile

El Acuerdo de Complementación Económica N° 38 (ACE) entre Perú y Chile se suscribió en 1998, el cual tenía por objetivo alcanzar una Zona de Libre Comercio a través de la reducción progresiva de los aranceles a partir del 1 de julio de 1998. Las reducciones arancelarias van desde la desgravación inmediata a periodos de desgravación de 3, 5, 6, 8, 10, 15 y 18 años³⁵.

Este acuerdo también incluye las medidas compensatorias, las medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias, reglas de origen, entre otras provisiones. En el año 2005, se iniciaron nuevamente las negociaciones con el fin de ampliar este acuerdo ya que para ambos países es de mucho interés ampliar sus relaciones comerciales.

La importancia de este acuerdo comercial radica en que consolidaría el crecimiento de los flujos comerciales entre ambos países (aproximadamente de US\$ 2 000 millones anuales). De igual forma, constituye una plataforma para trabajar estrategias de acceso conjunto al gran mercado asiático. Por otro lado, la importancia de este socio comercial para el Perú radica en el hecho de que nuestro vecino del sur compra aproximadamente US\$ 1 122 millones de nuestras ventas al exterior, lo que representa el 6,6% de nuestras exportaciones totales³⁶.

Una gran preocupación en la profundización del acuerdo comercial con Chile es que este país ha impuesto muchas restricciones a las inversiones peruanas lo cual ha despertado cuestionamientos al gobierno chileno ya que las inversiones chilenas en el Perú han tenido un trato equitativo, por lo cual se exige un trato similar³⁷. Es por ello que en la actual negociación se espera que el gobierno chileno otorgue mayores facilidades a la inversión peruana.

Por otro lado hay estudiosos como Fairlie³⁸ que aseguran que los objetivos centrales de Chile son geopolíticos y buscan garantizar acceso de agua y energía, que son recursos escasos en Chile. A su vez, desean consolidar su hegemonía en el Pacífico Sur, constituyéndose como

³³ Adex Data Trade

³⁴ <http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1589> [consultado el 09 de junio de 2008].

³⁵ <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=1030> [consultado el 09 de junio de 2008].

³⁶ <http://blog.pucp.edu.pe/?amount=0&blogid=19&query=la+ampliacion+F3n> [consultado el 09 de agosto 2008].

³⁷ <http://peru21.pe/noticia/79129/peru-chile-iniciaron-negociaciones-ampliar-acuerdo-economico> [consultado el 09 de junio de 2008].

³⁸ http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2005/set/art_01_sept_2005.pdf [consultado el 09 de junio de 2008].

bisagra entre los países andinos y el MERCOSUR; y la proyección al Asia-Pacífico con los corredores bioceánicos.

Además, hay que tener en cuenta que el país del sur no ha manifestado buenos signos de amistad al Perú puesto que durante los últimos años han ocurrido hechos donde se ha visto actitudes como la xenofobia hacia peruanos, el desarrollo de una carrera armamentista impresionante. El informe del Fondo Monetario Internacional y la CEPAL, el gasto militar per cápita de Chile es de US\$ 90 por habitante convirtiéndose en el más alto de América Latina³⁹, lo cual demostraría intereses ofensivos de este país.

Paralelo a las negociaciones de ampliación del ACE N° 38 entre Chile y Perú, estos países estaban debatiendo sobre su delimitación marítima, lo cual tuvo como resultado la demanda del Perú ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya contra Chile. A través de esta demanda se intenta recuperar una zona muy rica en recursos hidrobiológicos importante para el Perú no sólo desde un punto de vista económico sino también nutricional⁴⁰.

Esta situación como era de esperarse trajo como consecuencia que los avances de relaciones comerciales a través de la profundización del ACE N° 38 se paralicen por un tiempo. Sin embargo, éstas han sido retomadas y se espera que para el segundo semestre del 2008 se concrete el ACE N° 38.

Perú - EEUU

Las relaciones del Perú con los EEUU se inician a través del ATDEA (Acuerdo Andino de Protección Comercial) y el ATPDEA (Acuerdo Andino de de Protección Comercial y Erradicación de Drogas) cuyo sistema de funcionamiento es similar al SGP que otorga la UE a los países en desarrollo. Para ambos casos, el objetivo es otorgar preferencias arancelarias a un número considerable de partidas a fin de incrementar las exportaciones de los países en desarrollo y así fomentar su crecimiento económico.

Los actuales acuerdos bilaterales llevados a cabo por los EEUU en Sudamérica se originaron debido al estancamiento de los avances del Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA (que tendría que haber entrado en vigencia en el 2005) y a su vez, por las posiciones de rechazo de Brasil y Argentina en no aceptar que los EEUU continúe con su política de subsidios a la agricultura. Estas situaciones obligaron a los EEUU a buscar acuerdos comerciales bilaterales como los obtuvo con el Perú y Colombia (el cual esta en proceso de ratificación).

Mucho se ha discutido que los acuerdos comerciales de EEUU ponen en peligro al sector agrícola de los países con los cuales firma este tipo de tratados, puesto que en los TLC's o APC no se discute el tema de los subsidios y que ello sólo se hace en ámbito multilateral. Esta regla al parecer es constante en los países desarrollados pues ni la UE, ni otros países tampoco aceptan discutir este tema en los acuerdos regionales o bilaterales. Asimismo, el

³⁹ <http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=649&idSTo=0&idA=17784> [consultado el 10 de junio de 2008].

⁴⁰ <http://www.iesc.org.pe/actualidad/I/Ladelimitacionmaritima.pdf> [consultado el 11 de junio de 2008].

TLC con los EEUU no ha respetado el principio del TED y más bien lo que se ha negociado ha sido una serie de excepciones para que el Perú este incorporado en unos años a un acuerdo comercial pleno con EEUU, sin que exista un reconocimiento de las asimetrías.

Por otro lado, el Perú mostró su real interés en consolidar los beneficios del ATPDEA, pues los EEUU podrían retirar en cualquier momento esta preferencia salvo que se firme un acuerdo comercial de naturaleza TLC. Es bajo este criterio que la posición peruana cedió en muchos aspectos dando un matiz triunfalista a las negociaciones y más aún, dando a entender a la ciudadanía que el TLC con el país del norte traería múltiples beneficios y trabajo, lo cual hasta cierto punto puede ser verdad pues quienes saldrían beneficiados serían las grandes empresas instaladas en el Perú como mineras y agroexportadoras o empresas que vendrían a invertir en el Perú. Además se dio a conocer que los posibles perdedores (agricultores) del TLC con los EEUU serían compensados a través de dinero. Cuando se dio la ley⁴¹ que otorgaba compensaciones a ciertos productos (maíz, algodón y trigo), ésta no se mencionaba la fuente de financiamiento.

Rebosio⁴² menciona aquellos aspectos que han sido negociados y que representan en sí mismos obstáculos para que el sector agrario tradicional crezca como consecuencia del TLC con los EEUU:

- Los EEUU seguirán subsidiando la agricultura mediante ayudas internas pues consideran que ello sólo se negocia en el ámbito de la OMC. Sin embargo, aceptó, en el ámbito bilateral, eliminar el subsidio a las exportaciones.
- Se otorga plazos largos de desgravación (10 años a más) como reconocimiento a las asimetrías entre Perú y los EEUU, pero para los productos de interés de los EEUU se exige desgravación inmediata (maíz, algodón, trigo y cebada).
- Otra exigencia de los EEUU fue la eliminación del Sistema de Franja de Precios como mecanismo estabilizador y de protección para ciertos productos (arroz, azúcar, maíz y lácteos) que son considerados sensibles por ser pasibles de la distorsión originada por los subsidios. Esto demuestra que no existe un reconocimiento de las asimetrías pues eliminar este mecanismo de protección es exponer al sector agrario del Perú y otros países de la CAN en un riesgo inminente ya que no existiría un mecanismo de defensa ante el ingreso de productos muy baratos.
- Los estadounidenses también limitan significativamente la utilización de mecanismos alternativos. Inicialmente se buscaba establecer un mecanismo automático y permanente (salvaguardia especial agrícola), para neutralizar fenómenos imprevistos que no necesariamente están vinculados a los alcances del TLC (especulación, sobreoferta en otros mercados, etc.). Pero los EEUU solo aceptó que esta salvaguardia sea un mecanismo temporal (durante el periodo de desgravación).

El TLC con los EEUU tiene gran trascendencia no solo porque este país representa la mayor potencia económica sino porque fija el piso de futuras negociaciones con otros países o bloques económicos como la UE. A su vez, ha representado un cambio muy importante en la

⁴¹ Ley N° 28811, Ley que crea compensaciones agrarias. Es ley se dio durante el gobierno del ex presidente Toledo y fue derogada durante el gobierno de Alan García.

⁴² REBOSIO, Guillermo (2006) "TLC restricciones a las políticas de desarrollo humano en el sector agrario", en Francisco Santa Cruz y Raúl Lizarraga (eds). Competitividad y Desarrollo Humano en el Sector Agropecuario. Lima: SEPIA XI. Pp 101-118.

legislación nacional, ya que recientemente el Gobierno actual ha introducido cambios sustanciales que en la mayoría de casos han tenido un sesgo a favor de las grandes inversiones.

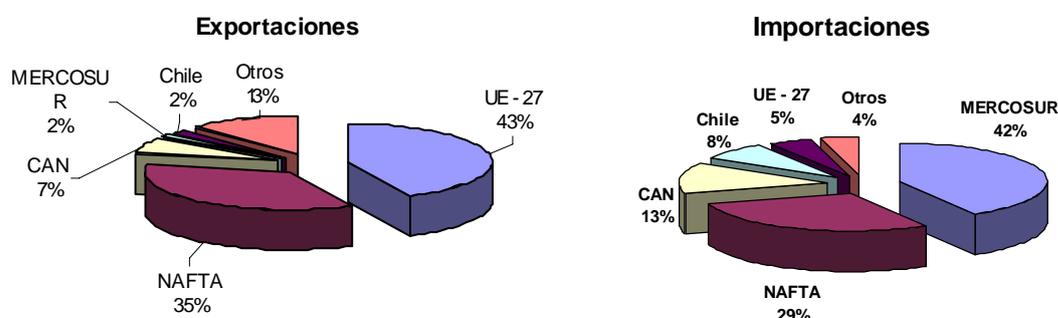
Es importante decir que estos cambios legislativos que tienen como objetivo implementar el TLC con los EEUU han puesto en peligro a los grupos más vulnerables como son las comunidades campesinas y nativas pues se ha irrumpido una vez más su derecho a la propiedad y otros derechos que devienen de instrumentos internacionales como el Convenio N° 169 suscrito por el Perú, pero se niega a darle un pleno reconocimiento a través de la legislación nacional.

No es objetivo de la presente investigación negar la expansión de la globalización y la entrada de inversiones extranjeras al Perú, ya que estas representan oportunidades de crecimiento económico; sin embargo, ningún acuerdo comercial tendrá éxito sino va acompañado de una política nacional en donde incluya a los sectores mas vulnerables, en donde se promueva la competitividad, asegurar el otorgamiento de los elementos más básicos como salud, una educación adecuada, una buena infraestructura y sobre todo que cualquier política de desarrollo deba ser sustentable, no perjudicando aquellos recursos naturales de los cuales el Perú depende.

3 Productos beneficiados y amenazados

La UE27, seguido de EEUU, son los principales destinos de los productos agrícolas peruanos, representando el 43% y 35% respectivamente, tal cual se muestra en el Gráfico 3.1. En cuanto a las importaciones agrícolas, la UE aún no es importante, concentrando tan solo el 5%. Así, las regiones más significativas son MERCOSUR (42%) y NAFTA (29%). Es importante mencionar que la CAN es el tercer destino de las exportaciones agrícolas peruanas (7%) y de las importaciones (13%).

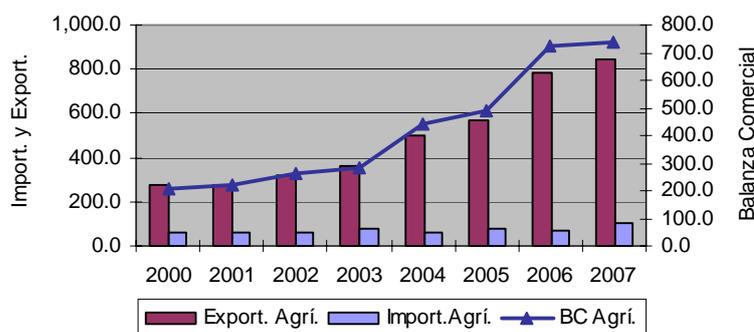
Gráfico 3.1 Comercio exterior agrícola entre Perú y la UE 2007



Fuente: Adex Data Trade.
Elaboración: CEPES.

El Gráfico 3.2 muestra que las exportaciones agrícolas hacia la UE han sufrido un crecimiento constante del 209% durante el periodo 2000-2007, arrojando crecimientos picos en los años 2004 y 2006, de 38% y 39%, respectivamente. Las importaciones, por su parte, han sufrido un incremento del 53% durante el mismo periodo, siendo éste muy inferior al presentado por las exportaciones agrícolas. De esta manera, el Perú obtiene una balanza agrícola superavitaria que ha alcanzado un crecimiento del 253% durante la presente década.

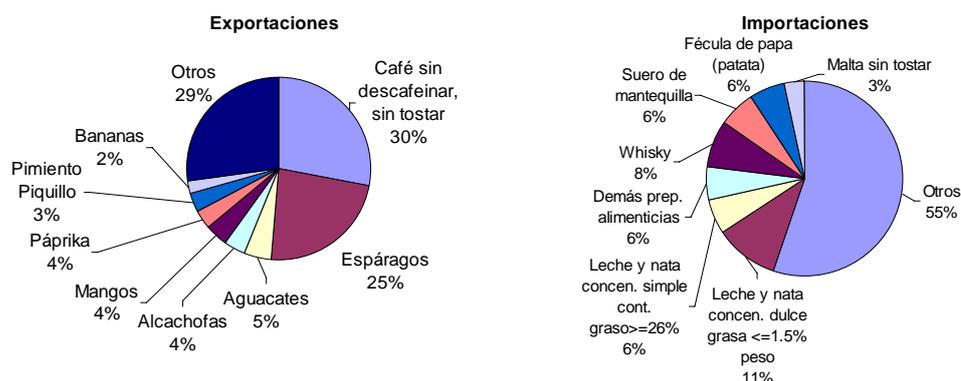
Gráfico 3.2 Balanza comercial agrícola entre Perú y la UE 2000-2007
(millones de US\$)



Fuente: Adex Data Trade.
Elaboración: CEPES.

Como se puede ver en el Gráfico 3.3, los principales productos exportados a la UE son el café y los espárragos, los cuales han representado el 30% y 25% de las exportaciones agrícolas respectivamente. Adicionalmente, se observa que la UE es demandante de otros productos, tales como: palta, alcachofas, mangos, páprika, pimienta piquillo y bananas, los cuales tienen una participación menor al 5%. Así, Estos nueve productos concentran el 71% de todo lo exportado a la UE. En cuanto a las agroimportaciones, se muestra la importancia de los productos lácteos con una participación del 17%; el whisky, con el 8%; el suero de mantequilla y las f  culas de papa, con una participación del 6%, cada uno. Estos productos concentran el 45% del total de agroimportaciones.

Gráfico 3.3 Comercio internacional agrícola entre Perú y la UE según principales cultivos 2007



Fuente: Adex Data Trade.
Elaboración: CEPES.

3.1 Productos beneficiados

La importancia de la UE como primer destino de la exportación agrícola peruana se debe, por una parte, a la magnitud del mercado europeo en términos mundiales y, por otra, a la presencia del SGP+ que otorga beneficios arancelarios a los productos provenientes de países en desarrollo como el Perú. Así, lo mínimo que se espera del AdA es que logre mantener las condiciones actuales, consolidando las preferencias arancelarias del SGP+, de manera que continúen las tendencias de crecimiento en aquellos productos donde se tienen ventajas comparativas. En caso los productos no est  n afectos al SGP o sean considerados sensibles, se espera obtener una reducción arancelaria en aquellos productos importantes para el Perú.⁴³

3.1.1 Exportaciones actuales: consolidación del SGP

Como muestra el Cuadro 3.1, los primeros dieciseis cultivos exportados a la UE concentran el 91.4% de las exportaciones agrícolas a dicha región. La elevada concentración es aún mayor si tomamos en cuenta que tan solo dos productos, el café y los espárragos, acumulan el 55%.⁴⁴ Sin embargo, aunque el café es uno de los productos bandera del Perú, éste no es beneficiario de un AdA debido a que el arancel NMF de la UE ya es 0%. En el Cuadro 3.1 se observa una

⁴³ Lamentablemente no pudimos obtener la política comercial referente a las cuotas aplicadas por la UE a nivel de cada cultivo. Sin embargo, el MINCETUR nos informó que los productos beneficiados con el SGP+ no tienen cuotas.

⁴⁴ Hay que notar que la importancia de estos dos productos en la oferta exportable se ha ido reduciendo gradualmente dado que, en el 2000, concentraban el 75% de las exportaciones agrícolas.

situación similar con otros productos como los mangos frescos, la tara, el cacao en grano y el frijol castilla.

**Cuadro 3.1 Productos peruanos exportados a la UE
Perú 2007**

Producto	X Perú-UE (A)	M UE-Mundo (B)	X Perú-Mundo (C)	A/B	A/C	Tratamiento Arancelario Europeo		
						Miles de US\$ 2007	NMF	SGP-Plus ^{/1}
Café	251,517	6,599,848	426,959	4%	59%	0.00%: Todas las partidas		
Espárragos	207,579	538,726	422,354	39%	49%	10.20%: Frescas o refrigeradas		
						17.20%: Conserv. o prep.		
						15.20%: Hortalizas aunque estén cocidas en agua o vapor, cong.		
Mango	37,988	474,016	70,970	8%	54%	0.00%: Frescos o secos 11.00%: prep. o conserv.		
Palta fresca	36,916	325,920	46,935	11%	79%	5.10%: Todas las partidas		
Alcachofa	35,226	45,623	78,020	77%	45%	10.40%: Frescas o Refrig.		
						14.40%: cocidas en agua o vapor, cong.		
						17.60%: Prep. o conserv. Cong. o s. cong. excep. prod. PA. 20.06		
Páprika ^{/2}	33,791	61,888	88,057	55%	38%	5.00%: Triturados o pulverizados		
Pimiento piquillo ^{/2}	39,563	110,291	44,262	36%	89%	9.60%: Pimientos dulces		
Manteca de cacao	23,227	758,998	27,804	3%	84%	7.70%: Manteca, grasa y aceite de cacao		
Cítricos (secos o frescos)	21,560	1,850,002	39,027	1%	55%	1.60%: Cortezas cítricas		
						2.40%: Toronjas		
						12.00%: Las demás naranjas		NO
						12.80%: Lima, los demás cítricos		
						1.6%: Mandarinas		
						68.60EUR/100 kg: Limón		NO
3.20% + 50.05 EUR/100 kg: Naranjas: dulces, frescas		NO						
Banano	19,297	3,757,438	31,452	1%	61%	1.6%: Hortalizas y secos		
						176 EUR/T: Los demás frescos, pero se otorga cuota libre de arancel a países de Arica, Caribe y Pacífico		NO
Uva	13,670	1,706,037	54,630	1%	25%	91.70 EUR/100kg: uvas de mesa		NO
						17.60%: las demás uvas frescas		
						2.40%: pasas d corinto [pasas sultáninas] [Las demás secas]		
						2.40%: Las demás pasas sultáninas		NO
						17.60%: Todas las partidas		
Tara	10,737	222,191	26,911	5%	40%	0.00%: Prod. vegetales no expresados ni comprendidos en otra parte y los demás mucílagos y espesativos derivados de los vegetales, incluso modificados		
Cacao en grano	10,752	2,875,574	11,436	0%	94%	0.00%: Todas las partidas		

(Continúa en la siguiente página)

Producto	X Perú-UE (A)	M UE-Mundo (B)	X Perú-Mundo (C)	A/B	A/C	Tratamiento Arancelario Europeo	
						NMF	SGP-Plus
Miles de US\$ 2007							
Jugos de frutas	7,820	2,185,326	11,289	0%	69%	10.50% + 12.90 EUR/100 kg : Jugo de mangos, mangostanes, papayas, tamarindos, peras de marañón (mery, cajuil, anacardo, "cajú"), litchis, frutos del árbol del pan, sapotillos, carambolas y pitahayas (jugos tropicales)	0.00% + 12.90 EUR/100 kg
						33.60% + 20.60 EUR/100 kg: Jugo de cualquier otra fruta o fruto, u hortaliza	0.00% + 20.60 EUR/100 kg
						12.20%: Jugo de naranja sin congelar	
						33.60% + 20.60EUR/100 kg: Jugo de naranja congelado	0.00% +20.6 EUR/100 kg
						18.00%: Jugo de manzana	
						33.60% + 20.60 EUR/100 kg: Mezclas de jugo de manzana y de pera	
						20.00%: Mezclas de jugos los demás	
						14.40%: Jugo de cualquier otro agrio (cítrico) c.azúcar añadido de limón en polvo	
						15.20%: Jugo de cualquier otro agrio (cítrico) s.azúcar añadido en polvo	
Frijol castilla	6,192	48,371	12,765	13%	49%	0.00%	
Sub total	768,865	21,701,017	1,421,563	4%	54%		
Total	841,100	124,591,814	1,964,896	1%	43%		

Nota 1: Se han resaltado solo las partidas que se beneficiarían de un AdA con la UE. Las no resaltadas tienen 0% arancel NMF europeo.

Nota 2: Varias subpartidas comparten el mismo arancel NMF, por lo cual, se las agrupó con el arancel correspondiente separadas por []. El SGP-Plus sigue la misma modalidad, guardando correspondencia con la partida implicadas. Ejemplo: A [B] [C] => A% [B%] [C%].

/1 Se indican las partidas que NO forman parte del SGP+, teniendo el mismo arancel NMF, y aquellas que, aún siendo parte del SGP+ tienen que pagar algún derecho. Las celdas vacías significan una entrada con 0% arancel.

/2 Antes del 2007, las partidas arancelarias peruanas acumulaban la paprika en "frutos de los géneros capsicum o pimienta, secos., triturados o pulverizados". Asimismo, el pimiento piquillo se acumulaba en "Las demás hortalizas preparadas o conservadas sin congelar"

Fuente: Export Helpdesk, Adex data Trade, TARIC.

Elaboración: CEPES.

Al ser el espárrago tan importante para el Perú, el riesgo en las negociaciones es que la UE no quiera negociar este producto hasta conseguir que la posición peruana haya aceptado todas sus condiciones, estrategia que fue utilizada por los EEUU en el TLC con Perú. Una estrategia de esta naturaleza, en lugar de tomar en cuenta las asimetrías a favor de los menos desarrollados, estaría evidenciando un abuso de poder.

El fuerte crecimiento en las exportaciones de espárrago peruanas se debe a incrementos en la demanda europea y no solo a un mejor posicionamiento dentro del mercado.⁴⁵ Así, durante los últimos ocho años el espárrago peruano ha representado, en promedio, el 48% de lo importado por la UE, consolidándose como el principal proveedor. En segundo lugar se encuentra China, abarcando, en promedio, el 44% del mercado durante el mismo periodo.⁴⁶ Esto se debe a que Perú ha sido siempre el primer abastecedor de espárragos frescos a la UE; en cambio, si bien en el 2000 ambos países compartían un 50-50% el mercado de espárragos en conserva, China ha ido ganando terreno hasta liderar con un 65-35% en el 2007. Así, si bien

⁴⁵ Los espárragos han tenido un crecimiento anual de 9%, 17% y 51% durante el periodo 2004-2007.

⁴⁶ Estas cifras son obtenidas del HelpDesk europeo, el cual muestra datos ligeramente distintos que el ADEX de Perú. Sin embargo, se usó el sistema europeo por permitirnos comparar la situación entre Perú y China.

por una cuestión de mayor valor agregado los espárragos en conserva representan el 60% de las exportaciones esparragueras peruanas a la UE, son los espárragos frescos los que han tenido una tendencia creciente sostenida. Con una demanda europea similar al producto fresco, los espárragos cocidos también representan una oportunidad para el Perú, quien está ganando más margen de mercado a costa de China. Así, un AdA con la UE que consolide el 0% arancel del SGP+ beneficia al Perú para seguir manteniendo de manera permanente su posición en el mercado, absorbiendo los incrementos en la demanda europea. Siguiendo la tendencia, un mejor posicionamiento tal vez sea posible con los espárragos cocidos.

Adicionalmente, podemos ver en el mismo cuadro que la UE es demandante de otros productos que exporta Perú. De ellos, la alcachofa en conserva y páprika abastecen el 77% y 55% del mercado europeo, respectivamente, consolidando al Perú como principal proveedor. Así, similar a los espárragos, las proyecciones crecerían solo ante incrementos en la demanda de esta región.⁴⁷ No obstante, cabe señalar, que el valor importado por la UE de estos productos es bastante bajo con respecto a otros alimentos, por lo que existen posibilidades de incrementar la demanda.⁴⁸ El Perú también es uno de los actuales líderes en el mercado europeo del pimiento piquillo, concentrando el 18% del mercado. Sus competidores son Turquía (22%) e India (17%). Así, si las tasas de crecimiento de ese producto continúan, aún es posible seguir ganando una mayor cuota de mercado.⁴⁹

Habiendo visto como este país se ha consolidado dentro del mercado europeo de espárragos, alcachofa, páprika y pimiento piquillo es importante analizar otros productos que, teniendo una participación menor, su margen para crecer es más amplio. La manteca de cacao y la palta representan uno de estos productos donde, aproximadamente, el 80% de las exportaciones peruanas se dirige a e la UE. Dado que son cultivos que se exportan recientemente, presentando altas de crecimiento, aún queda margen para aumentar su producción.⁵⁰ En el caso de la manteca de cacao, el Perú ha pasado de ocupar el puesto 16 en el ranking de proveedores europeos del 2000 al 7mo lugar en el 2007, absorbiendo el 3% de la demanda europea. Los principales proveedores de Europa son Costa de Marfil (30%) y Malasia (22%), seguidos por Indonesia (10%) y Ghana (10%), concentrando el 73% del mercado⁵¹. Otros competidores son Nigeria, China, Brasil, Tailandia y Ecuador. En el caso de las paltas frescas, si bien el Perú ha pasado del 5to al 3er lugar entre el 2000 y el 2007, esto ha significado incrementar su participación dentro de las importaciones europeas del 2% al 19%. Los cuatro mayores proveedores de palta a la UE son Israel, Sudáfrica, Perú y Chile, concentrando el 81% del mercado.⁵²

El mango y las demás hortalizas también han tenido una participación creciente dentro del mercado europeo, ascendiendo en el 2007 al 8% y 9% del mercado respectivamente. Sin embargo, en el caso del mango, solo nos ocuparemos del mango en conserva, dado que el mango fresco tiene un arancel NMF de 0%. La fruta en conserva representa tan solo el 10% de las exportaciones de mango peruanas a la UE y el 20% de la demanda europea. India y Tailandia son los principales abastecedores, concentrando el 50% y 20% respectivamente. Perú ocupó el 8vo lugar con una cuota del 2% del mercado, siendo China, Méjico y en menor

⁴⁷ Es importante notar que la exportación de estos productos ha crecido enormemente durante la década, siendo insignificantes en el 2000 y recién alcanzando montos importantes desde el 2005.

⁴⁸ La alcachofa cocida, por ejemplo, ocupa el puesto 218 del ranking en el 2007 y la fresca, el puesto 245; mientras que la páprika se encuentra agrupada con otras especies de pimienta y, en conjunto, se ubican en el puesto 168 (especies trituradas) y 183 (las especies no trituradas).

⁴⁹ Lamentablemente solo contamos con las cifras del 2007 dado que, anterior a ese año, la partida no era independiente. Sin embargo, sabemos que el Perú ha pasado de exportarle al mundo menos de 2 millones de kgs en el 2000 a casi 40 millones en el 2007, destinando cerca del 90% a la UE.

⁵⁰ Por ejemplo, la palta pasó de exportar 2 millones de kg en el 2000, a 37 millones en el 2007.

⁵¹ Mientras Costa de Marfil ha mantenido su cuota de mercado, Malasia ha ido ganando una mayor participación y Ghana ha ido perdiendo margen.

⁵² El caso de Chile es similar al Perú, siendo ambos recientes proveedores europeos.

medida Colombia, Vietnam y Brasil proveedores más importantes. Así, habría que evaluar si es posible seguir aumentando la producción de mangos y otorgarle el valor agregado de la conserva para consolidarnos en el mercado europeo tal como lo hemos hecho en el mango fresco⁵³. Con respecto a la partida de las demás hortalizas preparadas o conservadas, ésta excluye patatas, guisantes, judías, espárragos, aceitunas, maíz dulce, brotes de bambú, frutos del género capsicum, alcaparras, alcachofas, zanahorias, mezclas de hortalizas y choucroute. En el 2007, el Perú ocupó el segundo lugar con el 18% de las importaciones europeas, superado sólo por Turquía (22%) y seguido muy de cerca por India (17%)⁵⁴.

Un siguiente grupo de productos, conformado por banano, uva y jugos, podría beneficiarse de una reducción en el arancel específico. Con respecto al banano, nos ocuparemos solo del banano fresco, dado que representa el 99% de las importaciones de banano de la UE. Éste debe pagar un arancel específico de 176 euros por tonelada, aunque a los países del África, Caribe y Pacífico se les permite una cuota libre del pago. Las exportaciones peruanas han tenido un fuerte crecimiento con respecto a este producto, pasando de ocupar el puesto 36 en el 2000, al 10mo lugar en el 2007. Sin embargo, esto tan solo representa el 1% de lo importado por la UE. Los principales proveedores durante el periodo 2000-2007 son Ecuador, Colombia y Costa Rica, absorbiendo el 26%, 21% y 20% del mercado europeo en promedio. Así, el incremento de la participación peruana se debe exclusivamente a la exportación de banano orgánico, ocupando el 5to lugar como abastecedor del mundo, según Prom Perú. Es importante notar que la CAN debe conseguir, al menos, lo mismo que le ofrezca la UE a Centroamérica quien absorbe el 35% del mercado europeo; de lo contrario, la región andina se vería en desventaja. El caso de la uva es muy similar al del banano. Solo analizamos la uva fresca, la cual en promedio, concentró el 69% de las importaciones de uva de la UE. Los principales abastecedores son Sudáfrica y Chile, quienes han absorbido el 32% y 27% del mercado europeo durante el 2007. Estos países han reducido ligeramente su importancia, dándole paso al crecimiento de otros como Brasil y Egipto. Por su parte, si bien la tendencia del Perú es creciente, éste se encuentra en el 10mo lugar, participando con el 1% de las importaciones europeas.

El caso de los jugos es interesante dado que es el único que, si bien accede a la reducción del arancel por estar incluido en el SGP+, sigue manteniendo el arancel específico. En general, si bien el Perú ha demostrado tener una amplia oferta de frutas, dicho país no se encuentra entre los principales exportadores de jugos a la UE. El jugo peruano más importante es el de maracuyá, absorbiendo, en promedio, el 57% de las exportaciones peruanas de jugo a la UE durante los últimos cuatro años. Éste ha presentado tasas de crecimiento por encima del 300% en el 2005 y en el 2006, cayendo en 1% en el 2007. Otro producto que ha tenido crecimientos de ventas europeas del 48% y 38% en el 2006 y 2007 es el de mango. Éste abarca aproximadamente al 30% de los jugos peruanos exportados a la UE. Así, para poder incentivar la producción de jugos, sería importante que un AdA con la UE no solo consolide los beneficios del SGP+ sino, además, reduzca el arancel específico que éstos tienen que pagar.

Por último, los cítricos comprenden al grupo de las naranjas, toronjas, limones, mandarinas y otros. Las participaciones de estos productos en la demanda europea, durante los últimos cinco años fue de: naranja, 38%; toronja, 21%; mandarinas, 21%; y limones, 20%. La naranja y los limones son los únicos que no están incluidos dentro del SGP+, teniendo que pagar un arancel y un arancel específico. El principal producto exportado por el Perú es la mandarina, representando el 83% de los cítricos peruanos exportados a Europa. Sin embargo, éste tan solo abarca el 6% del mercado europeo, ocupando el 7mo lugar en el ranking de países. Tiene

⁵³ Entre el 2002 y el 2006, el Perú ha sido el 2do proveedor de mango fresco al mercado europeo, y en el 2007 estuvo casi a la par con Israel. El primer proveedor a este mercado es de lejos Brasil, absorbiendo el 30% o más de las importaciones europeas.

⁵⁴ Lamentablemente esta partida solo presenta movimientos en el año 2007.

como principales competidores a Marruecos (31%), Sudáfrica (17%), Turquía (16%) que agrupan, desde hace 5 años, al 64% de las importaciones. Luego vienen Uruguay (10%), Argentina (9%) e Israel (8%), quienes han ido ganando mercado en ese periodo. Por otro lado, la naranja peruana ha comenzado su entrada al mercado europeo, representando, en el 2007, el 14% de los cítricos peruanos exportados. No obstante, su participación sigue siendo ínfima dentro del mercado europeo, equivalente al 0.4% en ese mismo año. Finalmente, el limón (de tipo sutil, común, criollo) exportado a la UE, aunque representa apenas el 0.3% de lo exportado a la UE, ha venido presentando crecimientos en sus ventas del 47% durante los últimos tres años. Lamentablemente, no se puede realizar una comparación entre países debido a que en el sistema europeo agrega todos los tipos de limón.⁵⁵ Así, se espera que un AdA con la UE consolide nuestra posición con las mandarinas y amplíe nuestro mercado de naranjas y limones al tener mejores preferencias que el resto del mundo.

El Cuadro 3.2 muestra el resumen de esta sección. El principal producto beneficiado por la consolidación del SGP+ es el espárrago, seguido de la alcachofa, paprika, pimienta piquillo y demás hortalizas. En todos estos productos el Perú lidera el mercado europeo por lo que se buscaría mantener su importancia. Otros productos que pueden beneficiarse de la consolidación del SGP+ y seguir ganando mercado son palta, manteca de cacao, mango en conserva y mandarinas. Dadas las tasas de crecimiento que se han venido viviendo en la exportación de estos cultivos, aún no se ha visto su máxima capacidad. Productos que no son parte del SGP y podrían beneficiarse de la eliminación del arancel específico incluyen el banano, la uva y los jugos. Similarmente, las naranjas y el limón podrían beneficiarse de una reducción en la tarifa NMF y arancel específico. Todos estos han experimentado un fuerte crecimiento en la última década y, de contar con un acuerdo permanente, podrían favorecer más la inversión para seguir creciendo.

**Cuadro 3.2: Productos beneficiados con el AdA UE-CAN
Perú**

	Líder en mercado europeo	
	Si	No
Consolidación de SGP	Espárrago Alcachofa (*) Paprika (*) Pimiento piquillo (*) Palta (*) Demás hortalizas	Manteca de cacao (*) Mango en conserva (*) Mandarinas (*)
Reducción de aranceles específicos	N/A	Banano (*) Uva (*) Jugos
Reducción de arancel NMF	N/A	Naranja (*) Limón

(*) Han tenido una tendencia creciente pronunciada desde el 2000.

Fuente: Adex Data Trade, Export Helpdesk, TARIC.
Elaboración: CEPES.

3.1.2 Potencial de exportación futura

Además de consolidar el mercado de agroexportación actual a través de un acuerdo permanente y de aumentar la participación en nichos ya constituidos, el AdA debiera negociar otros cultivos con una fuerte demanda europea y que pueden ser eficientemente producidos en los países andinos. Como medida proxy para determinar la demanda europea utilizamos

⁵⁵ La lima y todos los limones representan el 2% de los cítricos peruanos exportados a la UE.

sus importaciones mundiales; y, como medida proxy de ventajas comparativas andinas, analizamos aquellos cultivos que Perú exporta al mundo.⁵⁶

En primer lugar, todos los productos que se observan en el Cuadro 3.3 concentran menos del 4% de las exportaciones peruanas a la UE y el 12.2% de las exportaciones peruanas al mundo.⁵⁷ Además, igual al análisis anterior, excluimos los productos que, si bien son exportados por el Perú y demandado por la UE, no se benefician del AdA dado que el arancel NMF actual es 0%. Estos son: lana y pelos en fibra, nueces del Brasil, orégano, pallares, maíz gigante de Cusco, frijol canario y cochinilla. No obstante, vale la pena resaltar que la mayoría de éstos son productos nativos de la región andina que se están exportando.

**Cuadro 3.3: Productos peruanos demandados por la UE
Perú 2007**

Producto	X Perú-UE (A)	M UE-Mundo (B)	X Perú-Mundo (C)	A/B	A/C	Tratamiento Arancelario Europeo	
						NMF	SGP+ ¹
Miles de US\$2007							
Leche evaporada	1	1,178	65,149	0%	0%	34.70 EUR/100 kg	NO
Lana y pelo en fibra	18,372	1,596,297	44,322	1%	41%	0.00%: Todas las lanas y pelos (inclu. desperdicios)	
Cebollas	1,177	343,705	24,831	0%	5%	9.60%: Para siembra, fresco	
						9.60% + 45.17 EUR/100kg: las demás frescos	
						12.80% + 10% (Contingente arancelario no preferencial): seca en trozos	
Pimienta seca o triturada	5,727	608,456	22,017	1%	26%	4%: Pimienta tri. o pulv.	
						5% : Capsicum trit o pulv	
Caña de Azúcar en bruto, s.adic. aromatizante ni edulcorante	0	206,836	18,772	0%	0%	41.90 EUR / 100 kg: Derecho terceros países	NO
						24.91 EUR/100 kg: Precios representativos (azúcar)	NO
Aceitunas prep. o conserv., s.cong.	224	180,935	15,684	0%	1%	12.80%: Partida única	
Nueces del Brasil/2	1,553	51,861	13,896	3%	11%	0.00%: c. y s.cáscara	
Arveja frescas	2,693	111,664	12,296	2%	22%	13.60%: Partida única	
Orégano/3	2,378	317,355	7,405	1%	32%	0.00%: Partida única	
Las demás tomates prep. o conserv.	100	156,967	7,210	0%	1%	14.40%: Partida única	
Huevos de ave para incubar	0	41,641	6,547	0%	0%	105.00 EUR/1000 p/st: de ganso y los demás	NO
Pallares	1,693	35,294	6,174	5%	27%	0.00%: Partida única	
Maíz gigante del Cuzco	3,518	2,517,324	5,106	0%	69%	0.00%: Todas la partidas	

(Continúa en la siguiente página)

⁵⁶ Lamentablemente, en este caso no se podrá incluir si el país de la CAN tiene o no más ventajas competitivas con respecto a los países que actualmente le exportan a la UE dado que no se conoce la estructura de costos. Asimismo, se asume que no va a existir un cambio significativo en la estructura de precios de estos productos. El análisis más específico debería evaluar el mercado de cada cultivo por separado.

⁵⁷ Recordemos que en el cuadro anterior observábamos el 91% de las exportaciones peruanas a la UE y el 72% de las exportaciones al mundo.

Producto	X Perú-UE (A)	M UE-Mundo (B)	X Perú-Mundo (C)	A/B	A/C	Tratamiento Arancelario Europeo	
	Miles de US\$2007					NMF	SGP+ ¹
Fresas	3,553	277,210	5,036	1%	71%	11.20% + 139.92 EUR/100 kg: frescas	
						20.80% + 8.40 EUR/100 kg: cong. c.azúcar > 13% peso [las demás c.azúcar]	0.00 % + 8.40 EUR/100 kg [0%]
						14.40% las demás cong.	
Frijol canario	0	312,612	4,327	0%	0%	0.00%	
Palmitos	2,464	59,945	4,276	4%	58%	10.00%: Partida única	
Maíz dulce cong.	1,153	16,862	3,259	7%	35%	5.10% + 9.40 EUR/100 kg/net/eda	0.00 % + 9.40 EUR/100 kg/net/eda
Cochinilla	855	7,652	2,308	11%	37%	0.00%	
Kiwicha ²	912	25,947	1,830	4%	50%	37.00 EUR/1000 kg	NO
Quinua ²	480	25,947	2,036	2%	24%	37.00 EUR/1000 kg	
Sub total	29,998	3,964,845	240,247	0%	12%		
Total	841,100	124,591,814	1,964,896	1%	43%		

Nota 1: Se han resaltado solo las partidas que se beneficiarían de un AdA con la UE. Las no resaltadas tienen 0% arancel NMF europeo.

Nota 2: Varias subpartidas comparten el mismo arancel NMF, por lo cual, se las agrupó con el arancel correspondiente separadas por []. El SGP+ sigue la misma modalidad, guardando correspondencia con la partida implicadas. Ejemplo: A [B] [C] => A% [B%] [C%].

/1 Se indican las partidas que NO forman parte del SGP+, teniendo el mismo arancel NMF, y aquellas que, aún siendo parte del SGP+ tienen que pagar algún derecho. Las celdas vacías significan una entrada con 0% arancel.

/2 Estos productos cambiaron de partidas en el mes de marzo o abril de 2007. En el caso de la Kiwicha, esta se agrupaba en la partida: Los demás cereales (P.A.: 1008909000). En el caso del maíz gigante del cusco, antes se contabilizaba en la partida 1005909010, ahora en la 1005903000. En el caso de la quinua, esta se contabilizaba a través de la partida 1008901090; ahora en la 1008901900. Las cifras mostradas sólo representan el comercio de la contabilización actual, es decir, a partir de 2007 en adelante.

/3 La importaciones europeas del orégano fueron tomadas de la partida: Las demás plantas o sus partes, usadas para medicina, perfumería, insecticidas, parasitarias o similares (P.A.: 1211908500), la cual muestra que sólo hubo movimientos comerciales en el 2007. Se encontró incongruencias ya que según el Export Helpdesk, el Perú exportó Orégano desde el 2007, mientras que Adex muestra que por lo menos se viene exportando desde el 2000.

Fuente: Export Helpdesk, Adex Data Trade, TARIC.

Elaboración: CEPES.

Los otros productos en los cuales tenemos alguna participación dentro del mercado europeo son: palmitos, kiwicha, quinua y arveja. Al ser productos nativos, éstos usualmente no tienen una partida independiente dentro del sistema europeo. Así por ejemplo, la kiwicha y la quinua se encuentran en la misma partida junto con el alforfón, mijo, alpiste y otros cereales; los palmitos se agregan con otros frutos y partes comestibles de las plantas; y la arveja está con las hortalizas de vaina. Tomando en cuenta entonces que la cuota de mercado a la cual acceden estos productos dentro de la UE pueda estar subestimada, la situación peruana no es tan mala. Así, en los cereales ocupamos el 3er lugar con el 7% del mercado después de EEUU (55%) y Bolivia (27%), así que es posible aumentar el margen de exportación de cereales andinos. De modo similar, la arveja también es un producto andino que puede beneficiarse del comercio con la UE. Así, el Perú ocupó el 4to lugar con el 6% de la importación europea después de Kenia (56%), Guatemala (12%) y Zambia (9%). Con respecto a los frutos comestibles de los árboles, ocupamos el quinto lugar con el 4%. Los primeros proveedores de la UE son Ecuador (51%) y Costa Rica (30%), seguidos de Guyana y Brasil con el 5% cada uno. Así, el Perú puede ampliar y diversificar aún más la explotación de productos selváticos, integrándose al mercado. Cabe señalar que de todos estos productos, la arveja es la que mayor crecimiento ha tenido durante el periodo 2000-2007. Si bien no se tendrá una ventaja adicional a la que se tiene actualmente, todos estos productos se beneficiarían de consolidarse permanentemente el SGP+.

Los otros productos que tienen una fuerte demanda europea y son producidos por el Perú son las fresas, el maíz dulce y la pimienta seca o triturada, de las cuales el 71%, 35% y el 26% de todo lo exportado por Perú, respectivamente, tuvo como destino la UE. El primer proveedor de maíz dulce de la UE es Israel (39%), seguido de Serbia (16%), EEUU (11%) y China (10%). Si bien el Perú tan solo absorbe el 2% del mercado europeo durante el 2007, ha existido un fuerte crecimiento en las exportaciones desde el año 2000. Así, mientras en el periodo 2001-2003 se exportó menos de 50 miles de euros a la UE, durante el 2004, 2005 y

2006 se ha exportado más de 100, 200 y 300 miles respectivamente. Esto evidencia que dicho producto puede tener un gran potencial de crecimiento a futuro.

Por último, es importante notar que productos importantes exportados por Perú a otras regiones (como la leche evaporada, la cebolla, el azúcar, la aceituna, el tomate y el huevo) no suelen tener mayor demanda en la UE. En el caso de la leche, azúcar y huevo esto se debe a que son productos sensibles para la UE, por lo que no son afectos del SGP+. En el caso de los productos pecuarios (leche y huevos) es importante notar que las exportaciones peruanas suelen destinarse a países en desarrollo, especialmente en el continente americano. En cuanto al azúcar y la cebolla fresco, prácticamente EEUU es el único destino. Así, aunque tengamos ventajas en la región, difícilmente se podría aprovechar nuestra potencial en el mercado europeo. No obstante, la cebolla seca y las aceitunas preparadas sí podrían tener un mayor crecimiento en la UE.

3.1.3 Cultivos especiales: posibles nichos de mercado

Si bien las cifras de aduanas no nos permiten diferenciar ciertos nichos de mercado, en esta sección quisiéramos aproximar la importancia que pueda tener la exportación de productos orgánicos, de agrocombustibles y de productos transgénicos.

Orgánicos⁵⁸

Según instituciones como Prompex, PromPerú y Adex, el Perú tiene ventajas para la producción de productos orgánicos debido a la diversidad de su clima. Por ejemplo, aunque competir con las grandes repúblicas bananeras es difícil, en menos de una década el Perú ha logrado ocupar el 5to lugar de exportación mundial de banano orgánico. La ventaja provino del clima de la costa norte, el cual permite protegerse, sin la necesidad de usar agroquímicos, de las principales plagas y enfermedades como la Sigatoka Negra que suelen afectar a este producto en otros climas tropicales.⁵⁹ Similar ha sido el caso del café y el cacao, convirtiendo al Perú en el principal exportador de cafés orgánicos y el 2do de cacao.

Así, la exportación de cultivos orgánicos ascendió, en el 2006, a US\$ 100.8 millones. Aunque esto represente tan solo el 6% de las exportaciones agrícolas, pecuarias y de la industria alimenticia, el porcentaje asciende a 18% si tomamos en cuenta solo la exportación de café, banano y cacao.⁶⁰ Además, el potencial exportador es mucho mayor si tomamos en cuenta que este mercado se viene expandiendo recientemente y que la tasa de crecimiento promedio anual de las ventas orgánicas es de 49%, lo cual se muestra en el Gráfico 3.4 para el periodo 1999-2006.

Europa constituye el principal destino, concentrando el 62% de las exportaciones orgánicas peruanas del 2006.⁶¹ Con respecto al año anterior, las ventas peruanas a la UE tuvieron una tasa de crecimiento del 56%, más de 10 puntos con respecto al crecimiento del mercado orgánico peruano en su totalidad y 40 puntos por encima de la tasa de crecimiento de la demanda europea. Esto demuestra que el Perú se sigue posicionando como exportador de productos orgánicos en el mercado europeo y que aún no se ha alcanzado el tope. Las principales razones por las cuales se da este crecimiento de demanda son: (i) la mayor incertidumbre por los efectos de agroquímicos, gripe aviar, vacas locas y transgénicos (ii) el

⁵⁸ Esta sección se basa principalmente en PROMPEX “El mercado mundial de productos orgánicos” en http://www.pecex.edu.pe/docs/mercados_productos_organicos.pdf [Consultado el 06 de setiembre de 2008], a menos que se indique lo contrario.

⁵⁹ INURRITEGUI, Marisol (2006) “¿Es importante el capital social para que el pequeño agricultor se beneficie del comercio exterior? Estudio de caso sobre la cadena de exportación del banano orgánico en el Valle del Chira, Piura” en Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Ivan Degregori Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XI, Lima: SEPIA, pp.269-304.

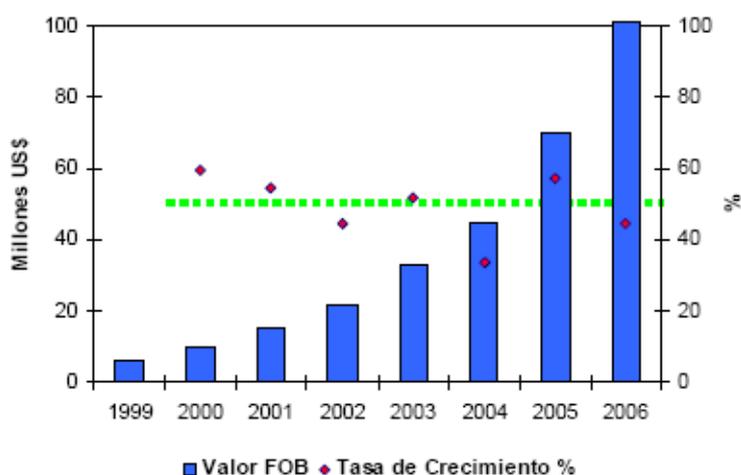
⁶⁰ Estos tres productos conforman el 95% de los cultivos orgánicos exportados.

⁶¹ Norteamérica representa el 35% (principalmente EEUU) y Asia (principalmente Japón) el 3% restante.

cambio climático y el interés por cuidar el medio ambiente con un manejo sostenible de recursos (iii) la seguridad alimentaria y el mayor interés por la salud y la nutrición.

El mercado europeo se puede expandir más dado que solo tres países (Alemania, Bélgica y Holanda) concentran el 92% de todo lo exportado a esa región, con cultivos como café, banano y cacao. Los mercados que más se pueden ampliar en el corto plazo son Inglaterra, Francia e Italia, los cuales representan el 17%, 14% y 12% de la demanda europea total y tan solo el 1%, 2% o menos de las exportaciones peruanas, respectivamente. Inglaterra es un buen ejemplo de que esto ya ha comenzado, teniendo en el 2006 una tasa de crecimiento por productos peruanos de 169% y demandando una diversidad de cultivos como nueces del Brasil, mango, cacao, maca, tomates y ajíes.

**Gráfico 3.4 Exportaciones peruanas de productos orgánicos (*)
1999-2006**



(*) Datos estimados

Fuente: SENASA

Elaboración: PROMPEX (Obtenido de http://www.pecex.edu.pe/docs/mercados_productos_organicos.pdf).

En el 2005, hubo 273,754 ha certificadas o en transición, beneficiado a 33,474 agricultores, los cuales en su mayoría pertenecen a la pequeña agricultura. Los productos más importantes y conocidos a nivel mundial fueron el café, el banano, el cacao y las nueces del Brasil, concentrando el 65%, 26%, 4% y 1% del valor de productos orgánicos exportados, respectivamente. Sin embargo, debido a que Perú es uno de los 15 países megadiversos, abarcando 84 de las 117 zonas de vida a nivel mundial, el potencial de expansión es mucho más amplio.⁶²

Así, los productos que tuvieron una mayor tasa de crecimiento fueron ají, cacao, kiwicha (amaranto), lúcuma, maíz morado, mango, palmito y pecanas.⁶³ Exceptuando la lúcuma, el mango y el ají, que tuvieron como uno de los principales destinos Inglaterra, estos productos prácticamente no se dirigen a la UE, lo cual podría cambiar en el futuro. Finalmente, otros productos que cuentan con certificación y han sido exportados son: frutas (aceitunas y camu camu), vegetales (algarroba, brócoli, cebolla, choclo, espárrago, panela, pimienta y tomate), granos andinos (ajonjolí y quinua), especias (jengibre y orégano), cultivos industriales (algodón) y otros productos naturales (hierba luisa, maca, mejorana, menta, romero, tomillo, uña de gato, yacón y otras plantas medicinales).

⁶² Prom Perú "Potencialidad de la agricultura orgánica en el Perú" en:

<http://www.senasa.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/NOT/EVENTOPRODUCCIONORGANICA/EVENTO%20P.O/POTENCIALIDAD%20DE%20LA%20AGRICULTURA%20ORGANICA%20PROMPERU.pdf> [consultado el 25 de agosto 2008].

⁶³ Sobresalieron los palmitos y la lúcuma, con una tasa de crecimiento del 530% y 428%.

En resumen, mediante la producción de cultivos orgánicos, pequeños agricultores asociados se están beneficiando del comercio internacional y muchos más podrían beneficiarse con un AdA con la UE.

Denominación de origen⁶⁴

Muchos de estos productos podrían beneficiarse no solo de la certificación orgánica sino además, al ser productos oriundos del Perú o la región andina-amazónica, de una certificación por denominación de origen. Sin embargo, de los 26 países firmantes del Acuerdo de Lisboa en donde se reconoce este derecho internacionalmente, solo Bulgaria, Eslovaquia, Francia, Hungría, Italia, República Checa y Portugal pertenecen a la UE.⁶⁵

El Perú aún no logra explotar este recurso legal lo suficiente, especialmente tomando en cuenta su megadiversidad ecológica y de conocimientos tradicionales lo cual lo convierte en fuente de origen de varios alimentos. Así, en el Perú se ha domesticado el 40% de los alimentos consumidos globalmente y se conservan 3,000 variedades de papa, 2,016 variedades de camote, 50 ecotipos de maíz y 4 tipos de cereales.⁶⁶ Al 2005, solamente el Pisco y el Maíz Gigante del Cusco estuvieron registrados. Arana afirma que solo el potencial en el mercado agrícola justifica que el registro de productos con denominación de origen sea prioridad dentro de las políticas nacionales. Además, el aprovechar este recurso legal evita que potenciales productos con denominación de origen se conviertan en genéricos y sean aprovechados solo por una marca privada, nacional o internacional.

Arana reconoce tres tipos de productos que pueden beneficiarse a futuro con esta certificación. En primer lugar, las denominaciones de origen evidentes, las cuales ya son reconocidas socialmente en el mercado local aunque no cuentan con el registro formal, tales como “Chirimoya Cumbe” y “Vino de Ica”. En segundo lugar, aquellas ya investigadas, como “Pallares de Ica”, “Queso de Ámbar” y “Maca Perú”. Además, existen muchas otras las cuales necesitan una mayor investigación tales como “Queso mantecoso de Cajamarca”, “Aceitunas de Acarí y Yauca”, “Alfajores de Lambayeque”, “Café de la Convención”, “Café de Chanchamayo”, “Naranjas de Palpa”, “Chocolate de taza de Cusco”, etc. Finalmente, hay denominaciones de productos nacionales con gran potencial exportador, tales como el aguaymanto, el camu camu, el paiche, la muña, el maíz morado, la papa amarilla, el yacón, el haba, la cañihua, la tara y muchos productos más de la selva y sierra peruana⁶⁷.

Transgénicos

Si bien en el Perú aún no se tiene una gran producción de productos transgénicos, éste ha sido uno de los principales debates relacionados con los Decretos Legislativos que el Poder Ejecutivo sacó en junio de este año para implementar el TLC con EEUU. En esta sección es importante notar las posiciones gubernamentales y de los principales gremios con respecto a cómo reglamentar la producción y comercialización de estos productos.

⁶⁴ Basado en ARANA, María del Carmen “Las denominaciones de origen: una metodología para su reconocimiento” en <http://www.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2005/Maria%20del%20Carmen%20Arana.pdf>, a menos que se indique lo contrario. [Consultado el 22 de julio de 2008].

⁶⁵ Según el artículo 2 del Arreglo de Lisboa, la denominación de origen consiste en “la denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad que sirva para designar un producto originario del mismo y cuya calidad o características se deben exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y los factores humanos.” Para ser reconocida internacionalmente, debe estar primero registrada en el país de origen. Para más información ver <http://www.wipo.int/lisbon/es/> [Consultado el 06 de setiembre de 2008].

⁶⁶ RAAA (2007b) “Diagnóstico sobre la situación de los organismos genéticamente modificados” en www.raaa.org/tem_transgenicos.html. [Consultado el 18 de junio de 2008].

⁶⁷ Para ver la lista de cultivos emergentes según el MINAG ir a cultivos andinos (<http://www.minag.gob.pe/lineas-de-cultivos-emergentes/cultivos-andinos.html>), cultivos amazónicos (<http://www.minag.gob.pe/lineas-de-cultivos-emergentes/cultivos-amazonicos.html>) y plantas medicinales (<http://www.minag.gob.pe/lineas-de-cultivos-emergentes/plantas-medicinales.html>).

En primer lugar, en el gobierno existen dos posiciones. El Ministro de Ambiente considera que hay que ser cautos dado que los riesgos son mayores en un país megadiverso, centro de origen de varios alimentos y banco genético del mundo, que alberga 3000 variedades de papa, 55 de maíz 182 especies domesticadas de plantas y animales. Si bien reconoció que no se debe prohibir la entrada de estos productos porque pueden ser beneficiosos en algunos casos, se mostró totalmente en contra de autorizar la entrada de productos como el maíz, pues eso pone en riesgo una diversidad que ha costado milenios en desarrollarse. Así, considera que los recursos genéticos deben estar patentados antes de que ingresen semillas y productos transgénicos, dado que no se puede comparar cuatro o cinco semillas patentadas por la biotecnología moderna con la riqueza genética desarrollada durante milenios de biotecnología tradicional. Aún más, considera que los campesinos no acceden a sus beneficios por los altos costos de las semillas patentadas por grandes empresas, por lo que no son una solución para el hambre ni la pobreza. Así, afirmó que las ventajas del Perú están más relacionadas con la producción orgánica. Específicamente dijo: "Allí está el futuro. Nuestras exportaciones de productos orgánicos todavía son pequeñas, pero ya son miles de agricultores quienes están en ese tema y también hay grandes empresas que quieren ingresar a estos cultivos".⁶⁸

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura considera que los transgénicos son una excelente oportunidad para elevar el rendimiento y productividad de los agricultores, reduciendo los costos y dando mayor seguridad a la cosecha. Además, en su opinión, esto es una agricultura más sostenible que la convencional dado que hace mejor uso de los recursos naturales y utiliza menos agroquímicos. Esto garantizaría menores costos de los alimentos y mejores ingresos para los agricultores. Con respecto a los efectos sobre la biodiversidad de los cultivos nativos, afirma que, si bien nadie atentaría conscientemente contra la diversidad de la papa, el maíz y algodón no son un problema porque se han introducido híbridos foráneos desde los años cincuenta sin contaminar las variedades nativas y que la papaya transgénica beneficiaría a varios agricultores. En cuanto al debate entre orgánicos y transgénicos, consideró que el Ministerio de Agricultura promueve ambos sectores.⁶⁹

Además, el Presidente de la Asociación Peruana para el Desarrollo de la Biotecnología, quien es asimismo asesor del Despacho Ministerial de Agricultura, considera que, luego de doce años de producirse estos cultivos, no hay evidencia científica de daño dado que los productos transgénicos son sustancialmente equivalentes a los convencionales. Esto justifica que no se requiera etiquetado. De lo contrario, indica que el proceso de etiquetado aumentaría los costos de los alimentos. En cuanto a la relación entre orgánicos y transgénicos, dicho asesor afirmó que "con los cultivos orgánicos no se llega ni a la esquina, porque no hay rendimiento y es poquísimos el mercado".⁷⁰

En cuanto a estos gremios empresariales, también hay posiciones encontradas. Si bien la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) apoya la liberalización de estos cultivos con el mismo discurso que el Ministerio de Agricultura, la Asociación de Exportadores (ADEX) apuesta por

⁶⁸ Algunas de las noticias se pueden ver en: "El Perú debe patentar sus recursos orgánicos" (16/07/08) en <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-07-16/el-peru-patentar-sus-recursos-organicos.html> [Consultado el 10 de setiembre de 2008] y

"Cultivos transgénicos pueden arrollar nuestros recursos genéticos nativos" (30/06/08) en http://www.inforegion.com.pe/region/noticia_detalle.php?v_idnoticia=14519&v_idlocacion=1&v_idcategoria=28 [Consultado el 10 de setiembre de 2008]

⁶⁹ Presentación del Ministro Ismael Benavides. [Realizada el 08 de julio de 2008].

⁷⁰ Las noticias se pueden ver en: "Grobman: 'Etiquetar alimentos transgénicos incrementaría sus precios'" (10/07/08) en http://www.rpp.com.pe/detalle_130372.html [Consultado el 10 de setiembre de 2008] y

"ADEX niega cualquier interés en los cultivos transgénicos" (30/07/08) en <http://www.denperu.com.pe/denexe/dennot02.asp?noticia=20080730192434>. [Consultaod el 10 de setiembre de 2008].

la producción orgánica como alternativa a los transgénicos, demanda mayor apoyo del estado y no tiene ningún interés en promover los cultivos transgénicos.⁷¹

Así, lo importante en este debate no es prohibir a los transgénicos sino evaluar los pros y los contras que trae la liberalización de estos productos en un país como el Perú, para que el reglamento esté debidamente diseñado y proteja los derechos de los consumidores, de los agricultores y del medio ambiente en general.⁷² En las siguientes secciones evaluaremos los efectos económicos, sociales y ambientales que, según el Ministerio de Agricultura y de Ambiente, existen.

Agrocombustibles

Con agrocombustibles, nos referimos propiamente al etanol (producido de azúcar, el maíz) y el biodiesel (aditivo o sustituto del diesel producido de palma aceitera, canola, algodón, piñón, entre otros), que se añade al diesel), también han generado un debate a nivel nacional. Para el Ministro de Agricultura, la industria de aceite de palma representa un nicho de mercado que debe ser aprovechado por el Perú, especialmente dado que los TLC generan oportunidades para su exportación. Así, busca capacitar a los agricultores en extrema pobreza para que logren producir cultivos como girasol, piñón, colza (o canola), y la palma aceitera. Incluso éste último se plantea como alternativa para la hoja de coca en la selva.⁷³

El Presidente García también apoya esta industria para la conversión hacia un combustible más sostenible que traerá beneficios para el medio ambiente y la considera muy importante para lograr un desarrollo agrícola alternativo. Asimismo, afirmó que no se usarán tierras de alimentos sino tierras eriazas, para evitar causar daños a la seguridad alimentaria. Sin embargo, advirtió que se debe limitar el uso de productos alimenticios como el trigo, soya y maíz a nivel mundial dado que esto influye en elevar los precios de los alimentos.⁷⁴

Así, el Ministro del Ambiente consideró que el estado no debería promover esta industria hasta que no se cuente con una política consensuada de biocombustibles. Para ello, y recogiendo el debate de la sociedad civil, ha establecido cuatro condiciones necesarias para la producción de agrocombustibles: que sea una oportunidad para los agricultores; que no se talen los árboles, especialmente los bosques primarios; que no se utilicen tierras que producen alimentos y que tengan sistemas de riego que ahorren agua, evitando conflictos por el uso del recurso hídrico⁷⁵.

⁷¹ Para la opinión de la SNI, ver “Importancia de la biotecnología” en Gestión, 08/07/08. Para lo dicho por ADEX ver <http://www.denperu.com.pe/denexe/dennot02.asp?noticia=20080730192434>.

⁷² Es importante notar que la UE cuenta con uno de los sistemas más estrictos para la evaluación caso por caso de productos transgénicos y su posterior autorización, lo cual incluye la trazabilidad y etiquetado obligatorio. Esto puede servir, mediante el diálogo político, para reglamentar los productos en el Perú.

⁷³ Para ver las noticias relacionadas con este tema, ver <http://www.portalagrario.gob.pe/medio.shtml?x=141026> [Consultado el 01 de agosto de 2008],

http://74.125.45.104/search?q=cache:Lv109i_1HWgl:www.correoperu.com.pe/paginas_notas.php%3Fnota_id%3D72352%26seccion_notas%3D1+biocombustibles%2Bismael+benavides&hl=es&ct=clnk&cd=7&gl=pe, [Consultado el 01 de agosto de 2008]

<http://www.minag.gob.pe/calendar.shtml?vid=33&cmd%5B33%5D=c-l-l187240400-2-1187154000&month=8&year=2007&day=15> [Consultado el 01 de agosto de 2008].

⁷⁴ Las noticias relacionadas con esto las pueden ver en: “Jefe del Estado inaugura planta de biodiesel y asegura que es una muestra de confianza en el Perú” (31/01/2008) en <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=T2fDBvxeel/> [Consultado el 10 de setiembre de 2008] y

“Presidente pide reconvertir agricultura para producir agrocombustible” (21/04/2008) en <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-04-21/Presidente-pide-reconvertir-agricultura-producir-biocombustible.html> [Consultado el 10 de setiembre de 2008].

⁷⁵ Ver las siguientes noticias: “Ministro Brack: ‘Nuestra patria no es un basurero’” (18/05/08) en <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-05-18/Ministro-Brack-nuestra-patria-no-basurero.html> [Consultado el 10 de agosto de 2008]y

“Cultivos transgénicos pueden arrollar nuestros recursos genéticos nativos” (30/06/2008) en http://www.inforegion.com.pe/region/noticia_detalle.php?v_idnoticia=14519&v_idlocacion=1&v_idcategoria=28 [Consultado el 10 de agosto de 2008].

3.2 Productos amenazados

Para indicar los productos amenazados se identificaron los principales productos exportados por la UE al mundo, analizándose si éstos son producidos a nivel nacional y si se encuentran protegidos. La hipótesis que se maneja para indicar el nivel de amenaza es la siguiente: mientras mayor es la producción nacional y menor es el grado de liberalización de los productos exportados por la UE, mayor será el nivel de amenaza.⁷⁶

3.2.1 Productos sin valor agregado

En esta sección analizamos los productos sin valor agregados que pudieran ser importados de la UE amenazando la producción nacional.

En el caso de los primeros productos, esto es, maíz amarillo duro, peras y membrillos, cebada y manzanas, consideramos que la UE no presenta una amenaza dado que gran parte de la demanda interna es cubierta por productos importados provenientes de socios comerciales como EEUU, MERCOSUR, Chile y CAN. Así, lo más probable es que aumentar las importaciones europeas genere un desplazamiento de dichas importaciones. Sin embargo, es importante notar que el maíz, y en menor medida la cebada, son parte de los productos agrícolas más importantes para la estructura agraria peruana. Así, antes de liberar dichos cultivos, tal como se planteaba en el debate del TLC con EEUU, se debe definir e implementar una política de compensación que incentive la reconversión de dichas hectáreas hacia otros cultivos más rentables.

Otros productos agrícolas que son importantes dentro de la actividad agrícola peruana son el arroz, azúcar, café y papas. En estos casos, dado que el grado de liberalización de dichos productos es aún bajo, un AdA con la UE puede presentar un riesgo. En primer lugar, los principales importadores del arroz y el azúcar son socios comerciales del Perú, por lo que se esperaría que, antes que una amenaza a la producción nacional, se dé un desplazamiento de las importaciones. Sin embargo, esto es más cierto en el caso del arroz que en el del azúcar, dado que gran parte de dicho producto ya ha sido liberalizado. En segundo lugar, en el caso del café la amenaza comercial no es muy alta debido a que el Perú tiene ventajas comparativas que lo han convertido en el primer exportador orgánico. Sin embargo, habría que tener cuidado porque la UE no solo destina una cantidad importante al mercado mundial, sino que, de lo poco que importamos, ha sido uno de los más importantes proveedores. Finalmente, se sabe que la producción de papa peruana muestra menores rendimientos que la papa europea, aunque la domesticación y producción tradicional ha permitido que el Perú tenga más de 3,000 variedades. Así, liberalizar este producto pone en riesgo al campesino peruano, especialmente para desarrollarse a través de la asociación con la agroindustria.

⁷⁶ Aquí se presentan solo algunos resultados preliminares. Sería necesario realizar un estudio a mayor profundidad para cada uno de estos productos por separado que analiza la competitividad e impacto de la liberalización.

Cuadro 3.4 Productos posiblemente amenazados por un AdA UE-CAN

Producto exportados por la UE		X UE-Mundo	M Perú-UE	M Perú-UE / M Perú-Mundo	% PBI agropecuario/1	% import. demanda interna ²	Competidores 2004-2007 ³	Grado de liberalización	
P.A.	Descripción	Miles de US\$ 2007						Arancel	SFP 4/
1005901100	Maíz amarillo duro (MAD)	112,915	0	0.00%	2.57%	51.26%	Arg.: 73% EEUU: 22% Bol.: 2%	9%: Partida única	X
0808200000	Peras y membrillos	267,731	0	0.00%	0.03%	37.05%	Chile: 97% EEUU: 3%	9%: Todas las partidas	
1003000000	Cebada	1,304,828	2	0.09%	0.40%	31.25%	Uruguay: 39% Australia: 28% UE: 8%	0%: Para la siembra 9%: Las demás partidas	
0808100000	Manzanas	604,464	0	0.00%	0.85%	15.94%	Chile: 100% EEUU: 1%	9%: Partida única	
0201000000	Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada	174,826	0	0.00%	8.03%	3.97%	Bol.: 100%	17%: Todas las partidas	
1006000000	Arroz	121,283	38	0.02%	5.01%	2.90%	Uruguay: 76% Bol.: 8%	0%: Descascarillado, semiblanqueado o blanqueado 0%: Con cáscara para siembra 9%: Demás arroz con cáscara y partido	X X
1701000000	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido	705,282	2	0.00%	3.18%	2.90%	Col.: 52% Bol.: 21% Guatemala: 4%	0%: Demás azúcares en estado sólido 0%: Chancaca 9%: Azúcar de caña en bruto, azúcar de remolacha en bruto 9%: Azúcar o remolacha y sacarosa c. dic. de aromatizante o colorante, sacarosa quím.pura	X X
0207000000	Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 0105, frescos, refrigerados o congelados	983,499	0	0.00%	16.43%	1.41%	Brasil: 47% Chile: 34% Arg.: 9%	9%: Todas las partidas	
0401000000 0402000000	Leche y nata en crema	3,005,468	16,955	18.11%	4.53%	1.30%	NZ: 22% UE: 19% Bol.: 16%	0%: Leche y nata s.azúcar con cont. de grasa > 1.5% y <26%, Leche y nata concentrada c.azúcar con cont. de grasa hasta <26%, leche condensada, leche y nata s.concentrar cont. grasa hasta 6% s.azúcar o edulc. 9%: Leche evaporada s/azúcar, demás leches y nata concentradas con o sin azúcar o edulc., leche y nata s.concentrar cont. grasa >6% s.azúcar o edulc.	X
0203000000	Carne de la especie porcina, fresca, refrigerada o cong.	2,725,806	0	0.00%	3.00%	0.72%	Chile: 100% (carne cong.)	9%: todas las partidas	
0504000000	Tripas, vejigas y estómagos de animales, excep. los de pescado, enteros o en trozos, frescos, Refrig., cong., salados o en salmuera, secos o ahumados	347,038	15	0.02%	1.18%	0.62%	Arg.: 46% Paraguay: 27% Brasil: 18%	0%: Estómagos 9%: Tripas y vejigas	
0102000000	Animales vivos de la especie bovina	358,919	0	0.00%	1.18%	0.31%	Uruguay: 96% Méx.: 4%	0%: Reproductores y los demás 9%: Para la lidia	
0407000000	Huevos de ave con cáscara (cascarón), frescos, conserv. o cocidos	228,746	0	0.00%	3.08%	0.03%	Chile: 23% Brasil: 16% Bol.: 56% (2007: 18%)	0%: Para incubar y demás 9%: Para prod. de vacunas	
0901000000	Café	787,085	142	17.57%	8.03%	0.02%	EEUU: 31% UE: 21% India: 10% Col: 5%	9%: café tostado s.descaf molido, café descaf. y demás	
0210000000	Carne y despojos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos	274,452	208	37.51%	1.18%	0.01%	EEUU: 48% UE: 36% Chile: 14%	9%: Carne de la especie porcina, de primates, de ballenas, de delfines, de marsopas, de reptiles 17%: Carne de la especie bovina, harina y polvo comestible de carne o despojo y demás	
0901000000	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos	252,805	223	3.42%	16.43%	0.00%	EEUU: 45% Brasil: 32% Arg.: 8% (2007) Venz.: 5%	0%: Aves con peso <= 185gr, gallos y gallinas vivas con peso < 2 000 gr 9%: los demás	
0701000000	Patatas (papas) frescas o refrigeradas	508,218	0	0.00%	7.75%	0.00%	Canadá: 100% (2001 y 2002)	0%: Para siembra / 9%: las demás	
0805200000	Mandarinas (incluidas las tangerinas y satsumas); clementinas, wilkings e híbridos similares de agrios (cítricos)	301,681	0	0.00%	0.59%	0.00%	Chile: 100% (2002)	9%: Todas las partidas	
0703100000	Cebollas	145,914	0	0.00%	0.89%	0.00%	China: 100% (2002)	9%: Partida única	

Notas: ^{/1} Datos proporcionados por el boletín de estadística agraria mensual. De no encontrarse el producto específicamente en dicha relación, se buscó un *proxy*, tal es el caso de Tripas, vejigas y estómagos de animales; y Carnes y despojos comestibles para los cuales se utilizó el valor de "Otros" del sector agropecuario.

^{/2} Demanda interna = producción nacional + importaciones peruanas

^{/3} Participación promedio de los países en las importaciones peruanas, en los últimos 4 años. De haber información resaltante para el lector, ésta es indicada entre paréntesis.

^{/4} Sistema de Franja de Precios

s.d.: Sin datos

Fuente: Export Helpdesk, Adex Data Trade, Estadística Agraria Mensual del MINAG, Aduanas.

Elaboración: CEPES.

El caso de las mandarinas y las cebollas, si bien no son tan importantes como los anteriores productos, también demandan atención dado que se ubican en el puesto número 14 y 21 de los más de 74 cultivos producidos en el Perú. Así, al igual que el caso del café, consideramos que tenemos ventajas comparativas en la producción y exportación de los mismos, especialmente de las mandarinas, por lo que el riesgo europeo sería menor.

Por otro lado, analizando los productos pecuarios, encontramos que los productos posiblemente amenazados por el AdA UE-CAN son diversos. En primer lugar, la carne avícola, bovina y pecuaria no solo participan ampliamente dentro de la actividad agropecuaria nacional (con el 16%, 8% y 3% respectivamente), sino que también están altamente protegidos (con un 9%, 17% y 9%, respectivamente). Consideramos que la amenaza de estas carnes, y sus despojos, no presentan una amenaza dado que lo poco que importamos procede de socios preferentes, como CAN, MERCOSUR, Chile y EEUU. Así, se espera que en el escenario de ampliarse las importaciones europeas, éstas desplacen a las de otros países favorecidos. Sin embargo, si bien durante el 2001-2007 no se importó nada de la UE, la carne porcina y avícola es uno de los productos más importantes que dicha región exporta, por lo que habría que tener cuidado.

Con la leche el asunto es más grave. Este producto no solo representa el 5% de la producción agropecuaria sino que además, sin haber tenido preferencias arancelarias, el Perú importa el 18% de leche de la UE. Si bien parte del producto lácteo ya se encuentra liberalizado, reducir los aranceles pendientes puede perjudicar a la industria lechera del Perú, especialmente tomando en cuenta que uno de los productos de exportación más importantes para este país es justamente la leche evaporada. Así, un AdA con la UE puede amenazar la ganadería vacuna.

Finalmente, los huevos y animales vivos (bovinos y aves) no presentan una amenaza, dado que, aun estando en parte liberalizada, importaciones son bastante bajas comparado con la producción nacional.

En resumen, como muestra el

Cuadro 3.5, los productos que se encuentran mayormente amenazados por los amplios volúmenes de exportación europea son: el café, la papa, la leche, la carne porcina y la carne de aves. En menor medida, podrían constituir un riesgo el azúcar, las cebollas, las mandarinas y la carne bovina, sin embargo, Perú prácticamente no ha importado nada de la UE. Es importante notar que el azúcar y los lácteos y derivados son los productos que mayor apoyo estatal han recibido de la UE. Así, si bien la UE no va aceptar reducir sus subsidios agrícolas, al menos debería permitir que la CAN proteja su producción para no competir en desventaja. Finalmente, los productos ampliamente liberalizados y comerciados mayormente con socios comerciales como CAN, MERCOSUR, EEUU y Chile son maíz amarillo duro, cebada, arroz, manzanas y peras. Éstos no constituyen una amenaza sino que, lo más probable, es que se dé un desplazamiento de importaciones. Asimismo, es importante notar que debido a este desplazamiento de importaciones, la CAN podría verse afectada con respecto a los siguientes productos: carne bovina, arroz, azúcar, carne de aves, leche y huevos.

Cuadro 3.5: Productos peruanos amenazados

Probabilidad de amenaza		Desplazamiento de importaciones
Mayor	Menor	
Café Papa Leche Carne porcina Carne de aves	Azúcar Cebollas Mandarinas Carne bovina	Maíz amarillo duro Cebada Arroz Manzanas Peras y membrillos

Fuente: Fuente: Export Helpdesk, Adex Data Trade, Estadística Agraria Mensual del MINAG, Aduanas.
Elaboración: CEPES.

3.2.2 Productos con valor agregado

Además del análisis anterior, es importante ver qué productos de valor agregado se pueden importar de la UE y, por consiguiente, amenazar el desarrollo de una industria a partir de nuestros productos agropecuarios⁷⁷.

Con respecto a los productos agrícola, el primer cultivo que resalta es la papa. Así, el 100% de las féculas de papas importadas y más del 50% de la congelada provienen de la UE, por lo que se espera que ante una reducción del arancel, dichas importaciones aumenten. Esto es grave dado que la papa es el producto más importante para el Perú, representando el 8% del PIB agropecuario, y con esta medida se estaría amenazando la posibilidad de generar una industria que le dé mayor valor agregado a dicho producto.

Si bien la partida principal dentro de “las demás hortalizas preparadas o conservadas sin congelar”, también es la papa, las importantes provienen principalmente de EEUU o de Chile. Sin embargo, la amenaza de la UE vendría dado por los frijoles preparados o conservados, limitando la cadena de otro de los cultivos más importantes para el Perú. Con respecto a los jugos vegetales, no solo se importa un alto monto de las partidas aún protegidas, sino que la UE es uno de los principales proveedores. Finalmente, en cuanto al tomate en conserva y los jugos de frutas (especialmente el de naranja), no existe un riesgo con la UE dado que las importaciones provienen de EEUU, Chile, Brasil y China, los cuales son socios comerciales del Perú. Finalmente, con respecto a los jugos, el más importante dentro de las importaciones peruanas es el naranja. Sin embargo, la UE no aparece como proveedor importante.

Similarmente, el cacao en polvo, aún estando protegido, tiene como principal proveedor a la UE, absorbiendo en promedio el 54% de las importaciones peruanas durante los últimos cuatro años. Si bien el Perú importa el 48% de su demanda, esto presenta un riesgo dado que, como se había visto anteriormente, las exportaciones peruanas del cacao en grano están teniendo una tendencia creciente. Así, se estaría amenazando la posibilidad de darle un mayor valor a este producto.

Las preparaciones con cereales, tales como la malta, extracto de malta y otras preparaciones, la UE no representa un amenaza porque la mayoría de las importaciones provienen de países que ahora cuentan con acuerdos comerciales, principalmente Chile. No obstante, el gluten de trigo sí está amenazado por la UE dado que, con el 9% de arancel, esta región el mayor proveedor.

⁷⁷ Si bien también es importante, se ha excluido de este análisis a la industria textilera.

Cuadro 3.6: Productos Amenazados con valor agregado

Producto exportados por la UE		X UE-Mundo	M Perú-UE	M Perú-UE / M Perú-Mundo	% en el PBI agropecuario /1	% importa-do de demanda interna/ 2	Competidores 2004-2007 ³	Grado de liberalización	
P.A.	Descripción	Miles de US\$ 2007		(t)				Arancel	SFP ^{4/}
1805000000	Cacao en polvo, s.azúcar ni edulcorante	306,895	988	48.33%	0.45%	53.15%	UE: 54%; Ecuador: 19% Brasil: 10%	9%: Partida única	
1107000000	Malta (de cebada u otros cereales), incluso tostada	1,038,128	3,538	8.33%	0.40%	47.20%	Chile: 86% Uruguay: 11% (2007) UE: 3%	9%: Tostada y sin tostar	
0405000000	Mantequilla (manteca), materias grasas de la leche y pastas lácteas para untar	695,902	1,059	10.91%	4.53%	27.97%	Grasa láctea: (2007) NZ: 53% UE: 18 % Australia: 18% Mantequilla: Bol.: 63 % Arg.: 23%	0%: Mantequilla, grasas lácteas y materias grasas de leche 9%: Pastas lácteas para untar	X
5201000000 5202000000 5203000000	Algodón en fibra	248,660	0	0.00%	1.94%	22.09%	EEUU: 78% Bol.: 6% Burkina Faso: 4%	9%: Todas las partidas	
1901000000	Extracto de malta y prep. alimenticias	2,459,567	8,877	21.68%	0.40%	12.19%	Chile: 98%	0%: Harina lacteada y demás prep. alimen. de harina de sémola, fécula o extracto d malta 0%: Prep. de alimentos infantiles y harina de sémola, fécula o extracto d malta, leche maternizada, prep. para panaderías 9%: Extracto de malta	X
0406000000	Quesos y requesón	3,332,326	1,737	13.60%	4.53%	12.02%	EEUU: 33% Arg.: 30% UE: 12%	0%: Queso fresco, de pasta blanda, azul, requesón, lactosuero, queso con cont. de humedad > 50% y < a 56%, y demás quesos 9%: Queso rayado, fundido, en polvo y con un cont. de humedad < al 50%	X
5101000000 5102000000 5103000000 5104000000 5105000000	Lana y pelos en fibra	297,565	0	0.00%	0.24%	1.06%	Chile: 50% Arg: 35%	0%: Lana carbonizada, lana peinada a granel 9%: Todas las partidas no comprendidas anteriormente	
1601000000	Embutidos y similares de carne, despojos o sangre; prep. alimen. a base de estos productos	328,954	275	9.80%	3.00%	0.85%	Chile: 84% UE: 13%	9%: Partida única	
1109000000	Gluten de trigo	170,510	1,569	61.09%	0.51%	0.38%	UE: 81% China: 19%	9%: Todas las partidas	
2002000000	Tomates prep. o conserv. (excep. en vinagre o en ácido acético)	651,979	12	2.71%	0.35%	0.37%	Chile: 76% China: 21%	9%: Todos las preparaciones del tomate	
1108130000	Fécula de papa	182,252	5,952	99.87%	7.75%	0.23%	UE: 100%	9%: Partida única	

0403000000	Suero de mantequilla, leche y nata (crema) cuajadas, yogur, kéfir y demás leches y natas (cremas), ferment. o acidificadas, incluso concentrados, c.azúcar u otro edulcorante	260,797	6,750	53.53%	4.53%	0.21%	UE: 46% NZ: 34% Australia: 15%	9%: Todas las partidas	
2004100000	Papas congeladas	378,753	2,254	48.17%	7.75%	0.13%	UE: 54% UE: 11% Arg.: 11%	9%: Partida única	
1602000000	Las demás prep. y conserv. de carne	490,983	455	10.71%	8.03%	s.d.	Chile: 28% Bol.: 28% Arg.: 22%	9%: Prep. homogenizadas, hígado de cualquier animal, prep. de aves, de cerdos 17%: Prep. de la especie bovina y las demás partidas	
0404000000	Lactosuero y prod. de componentes naturales de la leche	827,908	3,884	23.46%	4.53%	s.d.	EEUU: 36% UE: 27% Chile: 18%	0%: Demás lactosuero 9%: Lactosuero parcial o totalmente desmineralizado, demás prep. a base de leche natural.	X
2001000000	Hortalizas, frutas y demás partes comestibles de plantas, prep. o conserv.	157,571	50	16.68%	0.03%	s.d.	EEUU: 60% UE: 27% China: 11%	9%: todas las partidas	
1302000000	Jugos y extractos vegetales	527,612	2,600	14.65%	6.78%	s.d.	EEUU: 30% UE: 19% India: 17% Méx.: 12%	0%: Extracto o jugo de lúpulo, materias pectinas, mucilagos y espesativo de agar-agar 9%: Concentrados, extracto o jugo de vegetales y plantas, de pireto o raíces que cont. retoma, mucilagos y espesativos de algarroba, mucilago de semilla de tara y los demás	
2005000000	Las demás hortalizas preparadas o conservadas (excepto en vinagre o en ácido acético), s.congelar	1,287,257	164	59.66%	11.87%	s.d.	En demás frijoles: UE: 94% (2007) EEUU: 3% En papas s.cong.: EEUU: 89% Chile: 11% (2007)	9%: Hortalizas homogenizadas, papas, arvejas, frijoles, espárrago, aceituna, maíz dulce, alcachofas y las demás	
2009000000	Jugos de frutas o de hortalizas, sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante	745,239	0	0.06%	0.66%	s.d.	Brasil: 40% EEUU: 26% Chile: 20%	9%: Todas las partidas, excepto; 17%: Productos de uva	
1904000000	Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado; cereales (excepto el maíz) en grano o en forma de copos u otro grano trabajado (excep. la harina, grañones y sémola), precocidos o prep. de otro modo	405,872	52	0.05%	5.92%	s.d.	Chile: 70% Venz.: 8%	0%: Trigo "bulgur" 9%: Prod. a base de cereales obtenidos por inflado o tostado, prep. alimen. obtenidas con copos de cereales o cereales inflados	
0505000000	Piel y plumas	134,642	0	0.00%	1.18%	s.d.	Taiwan: 100%	0%: Plumas de las utilizadas para relleno; plumón 9%: Piel y demás	

Notas: ^{1/} En la mayoría de los casos se utilizó, como valor proxy de la importancia del producto, la valorización del principal insumo agrícola. Tales son los casos de: malta y extracto de malta (cebada); mantequilla, queso y requesón, suero de mantequilla y lactosuero (leche); algodón en fibra (algodón en rama); lana y pelos en fibra (lana); gluten de trigo (trigo); embutidos y productos de carne (carne porcina); tomates prep. o conserv (tomates); fécula de papa y papas congeladas (papa); las demás prep. y conserv. (carne vacuna); hortalizas, frutas y demás partes comestibles de plantas prep. o conserv. (pepino); jugo de extracto de vegetales (otros productos del sector agrícola); las demás hortalizas prep. o conserv. s.cong. (habas, frijoles, zanahorias, espárragos, papas, pallares, aceituna y maíz dulce), jugo de frutas o de hortalizas (naranja), productos a base de cereales (arroz, trigo, cebada) y pieles y plumas (otros productos del sector pecuario). La determinación de estos insumos se dio a través del desagregado de las partidas a través del Export Helpdesk.

^{2/} Demanda interna = producción nacional del producto + importaciones peruanas del mismo. De no encontrarse la producción nacional, se utilizó el proxy de la producción del insumo, tales son los casos de: papas congeladas y fécula de papa (papas); suero de mantequilla (yogur); gluten de trigo (sub productos de trigo). También se utilizó como proxy la producción de producción de mantequilla, cremas y manjar blanco para determinar la producción de mantequilla y demás materias grasas de leche.

^{3/} Participación promedio de los países en las importaciones peruanas, en los últimos 4 años. De haber información resaltante para el lector, ésta es indicada entre paréntesis.

^{4/} Sistema de Franja de Precios.

s.d: Sin datos.

Fuente: Export Helpdesk, Adex Data Trade, Estadística Agraria Mensual del MINAG, Aduanas.

Elaboración: CEPES.

En lo referente a las fibras, ni el algodón ni las lanas y pelos presentan un amenaza dado que éstos son principalmente importados desde EEUU, Chile o Argentina.

Por último, si bien en la sección anterior ya se vio como los productos pecuarios son los principales afectados, en ésta también vemos que los derivados lácteos como el suero de mantequilla, lactosuero y quesos y requesón tienen como uno de sus principales importadores a la UE. Así, la industria láctea se ve aún más amenazada.

Cuadro 3.7: Productos peruanos amenazados por no poder darle mayor valor agregado

Probabilidad de amenaza	
Mayor	Menor
Derivados de lácteos	Papa Frijol Cacao Trigo

4 Efectos económicos, sociales, ambientales y políticos

A través de información secundaria y entrevistas a expertos claves, se identificarán los posibles efectos económicos, sociales, ambientales y políticos. De ser necesario, se usarán casos representativos como ilustración.

4.1 Efectos económicos: la competitividad

En esta sección se busca analizar los efectos económicos generados al cruzar los productos beneficiados y amenazados con la persona que los produce. En otras palabras, se busca identificar quiénes son los principales ganadores y perdedores del AdA. Para ello, analizaremos lo que ocurre con tres tipos de desigualdades: regional e individual. Asimismo, estudiamos dos estudios de casos que incluyen a los pequeños agricultores en la cadena de producción: el banano orgánico y los cafés especiales.

Desigualdad regional

Este tipo de desigualdad cruza la información sobre los departamentos donde se producen los cultivos beneficiados y amenazados, identificando si coinciden o no con los niveles de pobreza. Con ello, se busca ver si las desigualdades regionales aumentarían o disminuirían.

En cuanto a los productos beneficiados, el Cuadro 4.1 muestra claramente que los productos beneficiados, excepto el cacao, suelen producirse en las regiones menos pobres del país, esto es, en la parte inferior del cuadro. El espárrago, producto estrella del Perú, es el caso extremo dado que solo se cultivo en 4 de los 24 departamentos peruanos, principalmente Ica y La Libertad. Incluso más, en la uva y las mandarinas, si bien parece diversificarse más que el espárrago produciéndose en 14-15 departamentos, más del 90% se concentra en 2-3. Ligeramente mejor que lo anterior, la palta se produce en 23 departamentos, pero el 66% se concentra en solo 3. Por su parte, el mango y el banano, aunque parezca que se encuentra diversificado en todos los departamentos, no es tan distinto, dado que la producción que actualmente se exporta está en los departamentos de Piura, y en menor medida, Tumbes y Lambayeque. Por último, si bien el cacao es la excepción al concentrarse en los departamentos más pobres, recordemos que el producto beneficiado es la manteca de cacao y no el cacao en grano, producción industrial que probablemente se encuentre también en los departamentos menos pobres. Así, sin contar al cacao que beneficie a San Martín, Cusco y Ayacucho, lo que este análisis muestra es que solo un puñado de departamentos se favorecen del comercio exterior: Ica, Tumbes, Lima, La Libertad, Lambayeque, Junín, Piura, todos excepto Junín son departamentos de costa con menores niveles de pobreza.

Cuadro 4.1 Participación departamental de la producción (t) de productos beneficiados 2007

% de pobreza	Departamento	Espárrago	Mango	Uva	Palta	Banano /1	Cacao	Mandarinas
86%	Huancavelica	-	(*)	-	(*)	(*)	-	-
70%	Apurímac	-	(*)	-	(*)	(*)	-	-
68%	Ayacucho	-	(*)	(*)	2%	(*)	20%	(*)
67%	Puno	-	-	-	(*)	(*)	(*)	2%
65%	Huánuco	-	(*)	-	2%	6%	6%	(*)
65%	Cajamarca	-	3%	(*)	3%	2%	3%	-
63%	Pasco	-	(*)	(*)	(*)	5%	(*)	(*)
57%	Cusco	-	(*)	-	3%	(*)	18%	(*)
55%	Amazonas	-	(*)	-	(*)	7%	9%	-
55%	Loreto	-	(*)	-	(*)	19%	(*)	(*)
45%	Piura	-	79%	(*)	(*)	14%	(*)	-
45%	Ucayali	-	(*)	-	(*)	13%	2%	2%
45%	San Martín	-	(*)	(*)	(*)	17%	27%	(*)
43%	Junín	-	(*)	-	15%	9%	13%	23%
43%	Ancash	3%	2%	(*)	3%	(*)	-	-
41%	Lambayeque	-	5%	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
37%	La Libertad	52%	2%	23%	20%	(*)	(*)	-
26%	Moquegua	-	(*)	(*)	2%	(*)	-	-
24%	Arequipa	-	(*)	2%	2%	(*)	-	-
20%	Tacna	-	-	2%	(*)	(*)	-	-
19%	Lima	6%	3%	26%	31%	(*)	-	60%
18%	Tumbes	-	(*)	(*)	-	4%	(*)	(*)
16%	Madre de Dios	-	(*)	-	(*)	(*)	(*)	(*)
15%	Ica	40%	2%	42%	10%	(*)	-	10%
Subtotal		100%	96%	95%	92%	96%	98%	96%
Total (miles de t)		283	294	197	122	1837	31	190
X Perú - Mundo (miles de t)		170	74	25	37	66	15	21
%		60%	25%	13%	30%	4%	48%	11%

Nota: Los (*) significa que la producción es menor al 1.5%. Lamentablemente no se pudo obtener info de alcachofa, paprika y pimienta piquillo.

/1 El banano orgánico exportable se produce en las regiones de Tumbes Piura y Lambayeque. El 80% del total de ha certificadas se encuentra en Piura. (FRAIRLIE, Alan (2008) *Asociaciones de pequeños productores y exportaciones de banano orgánico en el Vale del Chira*. Lima COPLA-CIES. Pp 5)

Fuente: Adex data Trade y Estadística Agraria Mensual del MINAG.
Elaboración: CEPES.

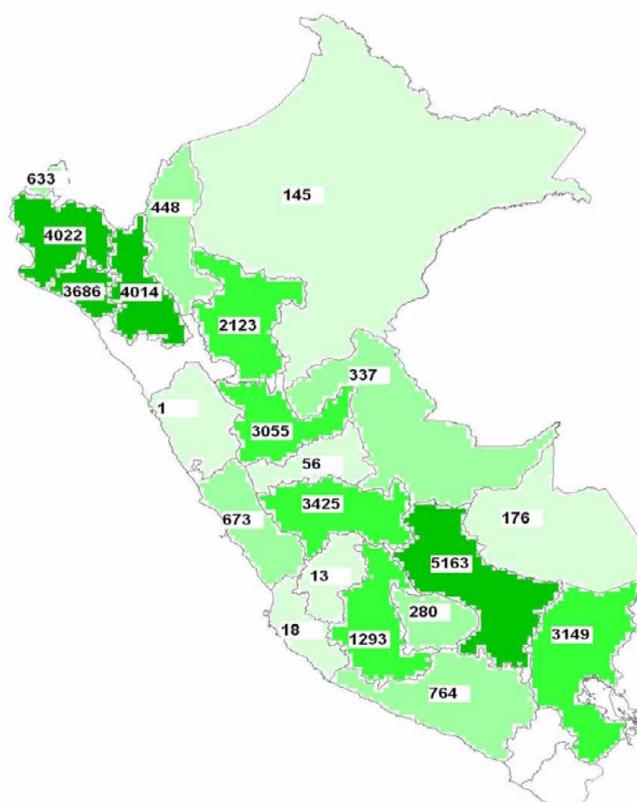
Muy distinto es lo que ocurre con la producción orgánica. Como se ve en el Gráfico 4.1, ésta beneficia a agricultores de 21 de los 24 departamentos. Si bien sobresale la costa norte y Cusco por producir banano y café orgánico respectivamente, podemos apreciar que existen muchos agricultores orgánicos en la sierra central y sur. Incluso más, los departamentos menos pobres (como Tumbes, La Libertad, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna) son los que menos agricultores orgánicos tienen. Madre de Dios no se cuenta dado que tiene el mayor número de recolectores de la castaña (o nuez del Brasil), producto silvestre que se considera orgánico. Así, las regiones más pobres pueden gozar de los beneficios económicos de una expansión futura. Sin embargo, si bien la selva tiene bastante potencial para desarrollar esta agricultura, aún su participación es bastante escasa.

Como se vio, una de las razones por las cuales ha crecido el mercado de productos orgánicos, especialmente en Europa es por el temor no solo de los daños a la salud producidos por agroquímicos, sino también el temor ante los efectos de los transgénicos.

Lamentablemente, si no se regula de manera adecuada la promoción de estos cultivos es posible que se generen externalidades negativas sobre la agricultura orgánica debido a la contaminación.

Gráfico 4.1 Número de productores orgánicos

2005



Fuente y elaboración: SENASA (Obtenido de Prompex http://www.pecex.edu.pe/docs/mercados_productos_organicos.pdf).

Por último, en el Cuadro 4.2 se muestra en qué departamentos se producen los principales productos amenazados. Como vimos, existe una mayor amenaza por los productos lácteos pecuarios, así como la producción con mayor valor agregado de la papa. Contrario a los productos beneficiados, podemos observar que estos productos se producen en todos los departamentos del país y no solo en zonas con características particulares. Si bien la mayor parte de las aves se produce en Lima y La Libertad, más del 50% de la carne vacuna y del 70% de la ovina se produce en los lugares más pobres de la sierra. En una situación intermedia, la industria lechera y la carne porcina se producen mayormente en Lima, sin embargo, el 25% o más se ubica también en los departamentos más pobres. Por último, si bien La Libertad y Junín son regiones paperas, más del 61% se produce en la zona pobre de la sierra.

En menor medida, vimos que podrían ser amenazados el café, cacao, cebolla, frijol y caña de azúcar. El café, al igual que el cacao, es el único que se ubica en los departamentos más pobres específicamente de la selva peruana. En cambio, los otros tres cultivos se producen mayormente en los departamentos menos pobres.

Cuadro 4.2 Participación departamental de la producción (t) de productos amenazados 2007

% de pobreza	Departamento	Leche	Carne Ave	Carne Vacuno	Carne Porcino	Carne Ovino	Papa	Café	Cebolla	Frijol Castilla	Caña de azúcar
86%	Huancavelica	(*)	(*)	2%	(*)	4%	2%	(*)	(*)	-	-
70%	Apurímac	3%	(*)	3%	2%	3%	6%	-	(*)	-	-
68%	Ayacucho	(*)	(*)	5%	2%	6%	5%	2%	(*)	(*)	-
67%	Puno	4%	(*)	11%	2%	31%	14%	2%	(*)	-	-
65%	Huánuco	2%	(*)	7%	11%	6%	13%	(*)	(*)	-	-
65%	Cajamarca	17%	(*)	16%	4%	5%	9%	23%	(*)	(*)	-
63%	Pasco	(*)	(*)	2%	2%	6%	2%	2%	-	-	-
57%	Cusco	2%	(*)	7%	3%	11%	9%	11%	(*)	(*)	-
55%	Amazonas	4%	(*)	4%	(*)	(*)	2%	15%	(*)	-	-
55%	Loreto	(*)	2%	(*)	(*)	(*)	-	(*)	(*)	29%	-
45%	Piura	2%	(*)	6%	6%	2%	(*)	(*)	2%	33%	-
45%	Ucayali	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	-	(*)	-	3%	-
45%	San Martín	(*)	2%	3%	3%	(*)	-	17%	-	4%	-
43%	Junín	(*)	(*)	3%	2%	8%	9%	24%	6%	-	-
43%	Ancash	(*)	2%	4%	(*)	3%	3%	-	2%	-	7%
41%	Lambayeque	2%	(*)	2%	2%	1%	(*)	(*)	2%	-	25%
37%	La Libertad	6%	20%	3%	8%	6%	10%	(*)	5%	16%	46%
26%	Moquegua	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	-	(*)	-	-
24%	Arequipa	23%	8%	4%	4%	4%	7%	-	58%	-	2%
20%	Tacna	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	-	3%	-	-
19%	Lima	16%	57%	13%	44%	4%	5%	-	5%	12%	20%
18%	Tumbes	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	-	-	(*)	2%	-
16%	Madre de Dios	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	-	(*)	-	-	-
15%	Ica	(*)	4%	(*)	(*)	(*)	2%	-	13%	(*)	-
	Subtotal	79%	90%	95%	93%	98%	99%	97%	96%	99%	100%
	Total (miles de t)	1,575	761	163	115	34	3,388	231	630	20	8,246

Nota: Los (*) significa que la producción es menor al 1.5%. La producción de la leche departamental no sumaba el total indicado por el MINAG (Falta un 10%).

Fuente: Adex data Trade y Estadística Agraria Mensual del MINAG.

Elaboración: CEPES.

En resumen, el estudio de desigualdad regional ha demostrado que la firma de un AdA UE-CAN que solo tome en cuenta las ventajas comparativas de cada región y su competitividad actual, terminaría por ampliar las desigualdades.

Desigualdad a nivel individual: la concentración de empresas⁷⁸

Si bien es un hecho que para lograr un volumen suficiente que permita una exportación permanente asegurándose de un mercado son necesarias las economías de escala, la fuerte concentración de empresas trae consigo problemas sociales producto de los incrementos en inequidades.

Analizando el mercado de exportación agrícola, durante el periodo 2000-2007 no ha existido una fuerte concentración en el mercado, obteniendo un Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) entre 130 y 180. En parte, esto se debe a que el sector agroindustrial, el cual es más

⁷⁸ La desigualdad económica es incluso mucho más fuerte si se analiza el comercio en general. Así, utilizando cifras del Perú Top, Humberto Campodónico encuentra que en el 2006 las primeras 20 empresas obtuvieron el 46% de las utilidades netas de las 8,000 empresas más rentables en el país; las siguientes 80, el 38%; las siguientes 1,900, el 15%; y las 6,000 restantes tan solo el 1% de las utilidades generadas en total. Incluso más, de las primeras 20 empresas, 8 son mineras y 8 petroleras; y de las primeras 100 casi la mitad son transnacionales. (Diario La República, 16/07/08).

competitivo que el sector agrícola tradicional, ha acumulado en promedio el 72% del valor de exportación del mercado agrícola en su conjunto. Así, como podemos ver en el Cuadro 4.3, en el 2007 las 12 empresas más grandes del sector, concentraron el 36% de ventas; y las 1,457 restantes, el 64%.⁷⁹

No obstante, este dato esconde fuertes diferencias en su interior. Los mercados que están altamente concentrados son banano orgánico, demás hortalizas, manteca de cacao, mango en conserva, pimiento piquillo, alcachofa y cítricos, dado que 3 empresas acumulan más del 70% del valor exportado. En el caso del banano orgánico, manteca de cacao, mango en conserva y alcachofa en conserva, el nivel de concentración parece estar reduciéndose, aunque esto es aún insuficiente.⁸⁰ En las demás hortalizas, si bien el IHH se estuvo reduciendo durante el 2000-2006, estando a punto de considerarse un producto no concentrado, presentó una alta subida en el 2007. En los cítricos, si bien el IHH aumentó entre el 2000 y el 2004, éste ha comenzado a disminuir entre el 2004 y 2007. Finalmente, el pimiento piquillo recién se ha exportado en el 2007.

Cuadro 4.3 Concentración de empresas según el valor de exportación (\$ FOB) de los principales productos de agroexportación

Producto	Empresas		IHH ¹ 2007	
	2007	Acum.		
Mercado agrícola TOTAL	Camposol S.A.	6%	36%	157
	Perales Huancaruna S.A.C.	5%		
	Sociedad Agrícola Virú S.A.	4%		
	Alicorp S.A.	3%		
	Danper Trujillo S.A.C.	3%		
	Gloria S A	3%		
	Comercio & CIA S.A	3%		
	Sociedad Agrícola Drokasa S.A.	2%		
	Cía.Internacional del Café S.A.C.	2%		
	Machu Pichu Coffe Trading S.A.C.	2%		
	Cent. de Coop. Agrar. Cafet. Cocola LTDA	2%		
	Agroindustrias AIB S.A.	2%		
	Banano	Corp. peruana de desarrollo bananero S.A.C.		
Bio Costa S.A.C.		20%		
Inkabanana S.A.C.		10%		
Demás hortalizas	Gandules INC S.A.C	51%	78%	3,094
	Camposol S.A.	16%		
	Consortio Perú Murcia S.A.C.	10%		
Manteca de Cacao	Machu Pichu Coffee Trading S.A.C.	38%	84%	2,672
	Compañía Nacional de Chocolates de Perú	29%		
	Romero Trading S.A.	17%		
Mango en conserva	Agroindustrias AIB S.A	40%	70%	2,198
	Agrojuegos S.A.	17%		
	Selva Industrial S.A.	13%		
Pimiento Piquillo	Camposol S.A.	34%	74%	2,180
	Agroindustrias AIB S.A.	22%		
	Eco - Acuícola S.A.C.	18%		
Alcachofa	Sociedad Agrícola Virú S.A.	36%	72%	2,004
	Danper Trujillo S.A.C.	18%		
	Camposol S.A.	18%		
Cítricos	Consortio de Productores de Fruta S.A.	31%	70%	1,877
	Procesadora Laran S.A.C.	26%		
	Compañía Agroindustrial de Lanchas S.A.	13%		
Palta	Camposol S.A.	24%	52%	1200
	Consortio de Productores de Fruta S.A.	22%		

⁷⁹ Las empresas que sobresalen son Camposol S.A., Perales Huancaruna S.A.C. y Sociedad Agrícola Virú S.A. La primera inició sus actividades en el 2002 con el espárrago y se diversificó a partir del 2003, siendo líder actualmente en la exportación de espárragos, alcachofa, palta, mango, y recientemente, pimiento piquillo. Similarmente, Sociedad Agrícola Virú comenzó sus actividades en el 2002 y se consolidó como líder en el mercado de espárragos y alcachofa en conserva. En cambio, Perales Huancaruna no ha diversificado sus actividades sino que se dedica a la exportación de café.

⁸⁰ Es importante notar que las exportaciones de mango fresco o de cacao en grano son una de las menos concentradas. Sin embargo, aquí se coloca el mango en conserva y la manteca de cacao dado que, mientras las otras tienen un arancel NMF de 0%, éstas sí son beneficiarias del SGP.

	Agroindustrias Verdeflor S.A.C.	6%		
Uva	Sociedad Agrícola Drokasa S.A.	22%	52%	1,176
	El Pedregal S.A.	17%		
	Complejo Agroindustrial Beta S.A.	13%		
Espárragos	Camposol S.A.	15%	33%	948
	Sociedad Agrícola Virú S.A.	10%		
	Danper Trujillo S.A.C.	8%		
Páprika	Corporacion Miski S.A.	16%	28%	526
	Open World Export S.A.C.	7%		
	Colorantes del Perú S.A.	5%		
Cebolla	Omniagro S.A.	10%	22%	384
	Copexpa S.A.C.	7%		
	Agropetsa S.A.C.	5%		

Nota: ^{1/} IHH= Índice de Herfindahl-Hirschman⁸¹. Si el valor indicado se encuentra en el rango de 1000 y 1800, el producto puede considerarse como moderadamente concentrado. Si el valor excede los 1800 puntos, se puede afirmar que el producto se encuentra concentrado.

Fuente: Adex Data Trade.

Elaboración: CEPES.

Los mercados que se encuentran medianamente concentrados, acumulando entre el 50-60%, son palta y uva. El mercado de la uva tuvo un primer momento donde elevó su nivel de concentración, luego del cual fue disminuyendo hasta alcanzar un nivel moderado en el 2007. Por su lado, el mercado de la palta ha ido aumentando su nivel de competencia desde el 2001.

Por último, los que no se encuentran concentrados dado que sus primeras 3 empresas acumulan menos del 40% son: espárragos, páprika y cebolla. La páprika recién cuenta con una partida independiente desde el 2007, por lo que no podemos analizar su tendencia. En cambio, la cebolla y el espárrago fresco no solo tienen un alto nivel de competencia, sino que ésta se ha venido aumentando ligeramente durante la presente década.

No obstante, con respecto a los espárragos, es necesario aclarar que la exportación de esta hortaliza congelada sí se encuentra altamente concentrada en tres empresas: IQF del Perú S.A., Camposol S.A. (que inició actividades en el 2003) y Agroindustrias AIB S.A. (desde el 2006). En el 2007, éstas acumularon el 57%, 16% y 9% del mercado exportador, respectivamente. Si bien el IHH empezó a reducirse entre el 2002 y el 2005, éste ha vuelto a aumentar en los últimos dos años. Similarmente, en la exportación de espárragos conservados, tres empresas vienen manejando más del 70% del mercado desde el 2003. Estas empresas son Camposol S.A., Sociedad Agrícola Virú S.A. y Danper Trujillo S.A., quienes en el 2007, contribuyeron con el 28%, 28% y 18% de espárragos conservados para exportación. En este caso el IHH tampoco muestra una tendencia decreciente. La razón por la cual en general la industria esparraguera no se encuentra altamente concentrada es por la exportación de los espárragos frescos, los cuales aunque tienen un menor valor agregado representan más en volumen. Así, más del 50% de lo exportado proviene de los espárragos frescos. Este mercado no solo tiene un bajo nivel de concentración, dado que la empresa más grande tan solo abarca el 13% del mercado, sino que el IHH viene disminuyendo ligeramente, aumentando el grado de competencia.

Inclusión de los pequeños agricultores en la cadena de exportación

Hemos ejemplificado dos modelos de cadenas productivas que existen para integrar a los pequeños agricultores en la exportación de productos agrícolas: integración horizontal (una empresa que le compra la producción a pequeños agricultores asociados) e integración vertical (una empresa cuyos socios son los pequeños agricultores avanzando en la cadena de valor). El primer ejemplo corresponde al modelo de exportación del banano orgánico y el segundo al de los cafés especiales. En este estudio consideramos que el primer modelo, si bien es más fácil de implementar por el estado, no reduce tanto la desigualdad económica en

⁸¹ <http://www.usdoj.gov/atr/public/testimony/hhi.htm> [Consultado el 10 de agosto de 2008]

el país como el segundo. No obstante, es viable tener como estrategia una visión de largo plazo donde, en la primera etapa, se capacita a los agricultores con el modelo de integración horizontal, para gradualmente irse empoderando hasta lograr una integración vertical. Es importante notar que, en ambos casos, se contaba con una red vial moderada que permitía la exportación de los productos. Ilustremos los ejemplos.

o Caso: banano orgánico⁸²

La producción y exportación del banano orgánico es una actividad reciente, cuyos inicios datan desde finales de los años noventas. La conversión del banano convencional se originó gracias a un importante apoyo estatal para pagar la certificación de las primeras hectáreas y otorgar a crédito el guano de isla necesario como fertilizante. Sin embargo, es gracias a la conformación de asociaciones que los pequeños agricultores cada vez se empoderan más, obteniendo su propia certificación y, en algunos casos, accediendo al comercio justo y otorgando servicios empresariales (asistencia técnica, crédito, inversión en infraestructura, etc.) a sus miembros con el premio obtenido.⁸³

Actualmente, se produce en los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque (costa norte del Perú), abarcando 3,414 ha certificadas, de las cuales, el 80% se concentran en Piura. En esta localidad, el 74% de pequeños agricultores, que en promedio tienen menos de 1 ha, se encuentran asociados en una de las siguientes tipologías:⁸⁴

- Comercio justo con intermediarios (Tipo 1): 9 asociaciones que en su conjunto agrupan a 1945 agricultores y 1883 hectáreas certificadas.
- Sin comercio justo con intermediarios (Tipo 2): 4 asociaciones que agrupan a 366 miembros y un número igual de hectáreas.

Como se puede ver, el comercio justo es la principal modalidad de exportación utilizada por las asociaciones de esta región.⁸⁵ Comparado con el mercado convencional, esta modalidad otorga beneficios adicionales tales como la determinación de un precio mínimo de venta que cubra los costos medios de producción (el cual asciende en Perú a US\$ 3 por caja de 18.14 kg) y la asignación de un premio (equivalente a US\$ 1 por cada caja exportada), con la condición de que este dinero sea utilizado de manera colectiva en la maximización de los beneficios de sus asociados. Además, los agricultores se benefician por tener una estabilidad de precios durante todo el año.

En las cadenas de producción y comercialización del Tipo 1, las asociaciones proporcionan la certificación orgánica a sus asociados, brindan asistencia técnica (personal contratado),

⁸² Esta sección se basa en dos documentos:

FAIRLIE, Alan (2008) "Asociaciones de pequeños productores y exportaciones de banano orgánico en el valle del Chira". Lima: CIES-COPLA en

http://www.cop-la.net/es/system/files/Estudio+banano+org%C3%A1nico_Fairlie.pdf [Consultado el 21 de agosto de 2008].

INURRITEGUI, Marisol (2006) "¿Es importante el capital social para que el pequeño agricultor se beneficie del comercio exterior? Estudio de caso sobre la cadena de exportación del banano orgánico en el Valle del Chira, Piura" en Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Ivan Degregori Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XI, Lima: SEPIA, pp.269-304.

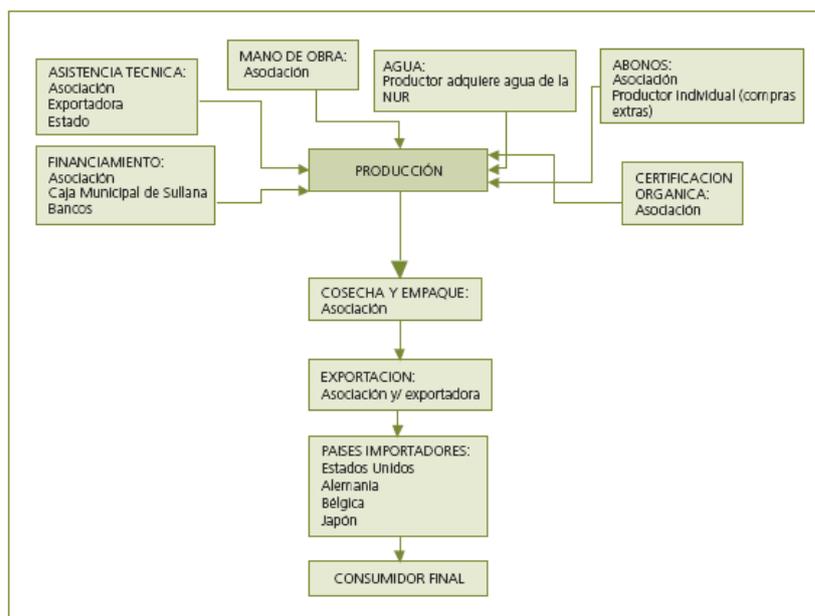
⁸³ Casi todas las asociaciones entrevistados por Fairlie tienen certificación propia, excepto APADILSEH que es la asociación más pequeña y cuya certificación está en manos de la agroexportadora. La diferencia es si ésta se encuentra en manos de la central de segundo nivel o de la asociación de productores: en caso de REPEBAN, las certificaciones están en manos de las mismas asociaciones, en cambio, CEPIBO suele manejar las certificaciones de sus asociados.

⁸⁴ Fairlie identificó dos tipos adicionales. En el Tipo 3 (con comercio justo y sin intermediarios) correspondía solo a una asociación, APPBOSA. No obstante, lo hemos incluido en el Tipo 1 dado que, aunque tiene la posibilidad de exportar directamente, todavía mantiene lo hace a través de un intermediario agroexportador. Finalmente, en el Tipo 4 (sin comercio justo y sin intermediarios) no se encuentra ninguna empresa.

⁸⁵ Modalidad de venta de la producción que busca la equidad en su comercialización, ofreciendo a agricultores y productores mejores condiciones comerciales. A su vez, los productos que se encuentren bajo el sello de Comercio Justo tienen la garantía de haber sido producidos bajo estándares y requisitos justos de calidad (en el producto) y desempeño (condiciones laborales y medioambientales).

generan economías de escala en la compra de insumos (abonos) y se desempeñan como entidades crediticias sin cobrar intereses (o como avales ante la banca local).⁸⁶ En el caso de las asociaciones más desarrolladas, éstas también asumen las labores de cosecha y empaque del producto, generando empleo al contratar cuadrillas que realicen estas actividades. El otorgamiento de estos servicios es posible gracias a la prima recibida del Comercio Justo.

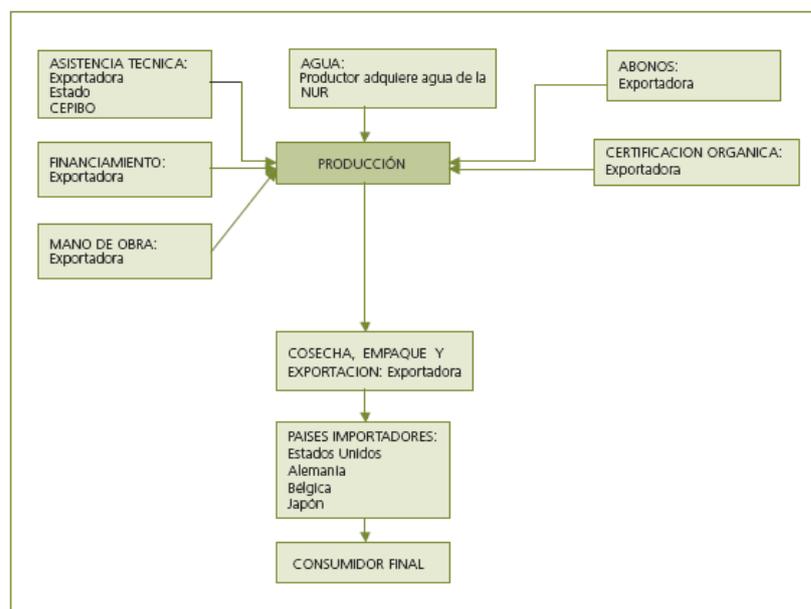
Gráfico 4.2 Cadena productiva y de comercialización de asociaciones Tipo I de banano orgánico



Fuente y elaboración: FAIRLIE, Alan (2008). *Op. cit.*

Por otro lado, las asociaciones del Tipo 2 no desempeñan un papel importante ya que los productores interactúan directa y específicamente con las exportadoras. Así, son las agro-exportadoras quienes brindan servicios de habilitamiento del abono y fertilizantes (a través del crédito o la compra directa), de asistencia técnica, de financiamiento (sin cobrar intereses) y de realizar las labores de cosecha y postcosecha. Además, éstas suelen tener el certificado orgánico. En lugar de favorecer a los productores, estos servicios ponen en desventaja a los agricultores en las negociaciones con las agro-exportadoras, ya que asumir los servicios suele ser obligatorio y al final estos costos se descuentan del precio al cual le compran el banano. Este des-empoderamiento es incluso mayor cuando la exportadora posee la certificación orgánica.

⁸⁶ No todas las asociaciones del Tipo I brindan todos los servicios descritos. Algunas permiten la intervención de agroexportadoras en los procesos de: adquisición de insumos, cosecha y post cosecha.

Gráfico 4.3 Cadena productiva y de comercialización de asociaciones Tipo 2 de banano orgánico

Fuente y elaboración: FAIRLIE, Alan (2008). *Op. cit.*

Lamentablemente, bajo cualquiera de estos tipos de comercialización, el margen de utilidades entre productores y exportadores es fuertemente desigual. Tal como se muestra en el Cuadro 4.4, el margen de utilidad del productor es de S/. 5.5 por caja de banano orgánico producido, mientras que el del exportador es de S/. 12, esto es, aproximadamente el doble. Sin embargo, gracias al apoyo de las certificadoras de comercio justo, las asociaciones del Tipo I están adquiriendo el *know-how* de producción y comercialización, con lo cual estarían buscando una integración vertical con la finalidad de desplazar a los intermediarios o agroexportadoras. Esto permitiría apoderarse parte del margen de utilidad que obtienen las exportadoras actualmente, generando mayores ingresos.

Cuadro 4.4 Márgenes de utilidades según agentes (Tipo 2)

PRODUCTOR	
Rubro	Nuevos Soles
Costo productivo	5,1
Precio en chacra	10,6
Margen utilidad del productor	5,5
EXPORTADOR	
Precio FOB	32,5
Costo FOB	20,5 ¹
Margen utilidad del exportador	12,0

¹ Cifra aproximada que incluye los costos del producto, la cosecha, el empaque y el transporte.

Fuente: COFIDE Y SUNAT.

Elaboración: FAIRLIE, Alan (2008). *Op. cit.*

En general, la asociatividad es crucial en ayudar al pequeño agricultor de diversas maneras. En primer lugar, le permite acceder a nichos de mercado como el orgánico o el comercio justo dado que agrupa los volúmenes necesarios para cubrir los costos fijos y tener una estabilidad exportadora. En segundo lugar, empodera a los agricultores, permitiéndoles negociar mejores precios tanto para los insumos como el producto final. Finalmente, y tal vez lo más importante, la asociatividad permite capacitarse y avanzar en la cadena de valor. Esto último no se evidencia aún en el caso del banano orgánico debido a la presencia de

agroexportadores, aún cuando la gran mayoría cuenten con comercio justo. Sin embargo, es importante tomar en cuenta el contexto histórico: los agricultores han avanzado en la cadena de valor durante la última década. Si bien empezaron como agricultores individuales sujetos a la inestabilidad del mercado interno convencional, luego lograron una estabilidad en el precio y mejoras en la productividad pero aún se encontraban sometidos al poder de las agroexportadoras, más adelante se beneficiaron del premio del comercio justo y consiguieron la certificación propia y, ahora, las más antiguas cuentan con la capacidad de otorgar servicios a sus asociados y gestionar las labores de cosecha y post-cosecha. Así, lo importante para no quedarse estancados en una situación, donde los agricultores acceden al comercio justo pero reciben un margen de utilidad bastante menor que el de los intermediarios, es tener clara la meta de empoderamiento de los pequeños agricultores, apoyándolos vía programas estatales, certificadoras de comercio justo u otras organizaciones que muestran casos exitosos. Analicemos ahora un caso exitoso que se ha usado mucho para evidenciar cómo los pequeños agricultores organizados logran exportar directamente: el caso del café orgánico.

o Caso: café orgánico⁸⁷

La producción cafetalera de la pequeña agricultura en el Perú se distingue, entre todas las modalidades de producción agrícola en dicho país, por desarrollar entre sus productores una integración vertical en la cadena de comercialización del café especial. Esto se logra a través de la formación de asociaciones o cooperativas de servicios, las cuales reemplazan las actividades realizadas por acopiadores, intermediarios y mayoristas, reduciendo cada vez más la brecha entre productores y consumidores finales, lo que repercute en mayores ingresos para los primeros y una reducción del precio final para los segundos debido al ahorro en los costos de transacción.

Según la Junta Nacional del Café (JNC)⁸⁸, cerca del 40% de empresas exportadoras de café en el Perú corresponden a algún tipo de organización de productores.⁸⁹ El sector asociativo cafetalero se encuentra integrado por 2 centrales de cooperativas (las que agrupan a su vez aproximadamente 30 cooperativas), 18 cooperativas y 11 asociaciones, las cuales agrupan el trabajo de 36,000 agricultores y un área total de 75,000 ha, aproximadamente.⁹⁰ El Cuadro 4.5 permite ver que las cooperativas/asociaciones perciben mejores precios que grandes empresas, como Huancaruna y Comercio & CIA, aún cuando éstas concentran el 28% del mercado de exportación en lo que va del año 2008. El éxito de esta modalidad radica en la diferenciación del producto. Los pequeños agricultores producen cafés especiales, evitando la competencia con las grandes industrias cafetaleras y aprovechando la coyuntura internacional de preferencia por productos amigables con el medio ambiente y de responsabilidad social que se comercian a un mejor precio.⁹¹ El 27% de las hectáreas de café se encuentran certificadas como especiales: 56% orgánico, 30% comercio justo, 11% sostenible y 3% gourmet.⁹²

⁸⁷Basado en REMY, María (2007) *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Lima: IEP & Oxfam Internacional. Pp. 56.

⁸⁸“Institución que congrega y representa a los productores cafetaleros peruanos frente al Estado. Su principal objetivo es contribuir con el proceso de crecimiento del sector cafetalero en el mercado nacional e internacional, con una oferta de café de alta calidad y comprometida con el desarrollo económico y social del país”. Extraído de la página web de la JNC <http://www.juntadelcafe.org.pe/?r=qsomos>. [Consultado el 09 de agosto de 2008].

⁸⁹ http://www.juntadelcafe.org.pe/?r=pro_exp [Consultado el 4 de setiembre de 2008].

⁹⁰REMY, María (2007) *Op. Cit.* Pp. 56.

⁹¹Café especial incluye: café Gourmet, café con Denominación de Origen, café Orgánico, café de Comercio Justo, café Amigable con las Aves, café de la Alianza para los Bosques.

⁹² <http://www.juntadelcafe.org.pe/?r=cafesespeciales> [Consultado el 04 de setiembre del 2008].

**Cuadro 4.5 Exportaciones de café por empresas
Enero Junio 2008**

N°	EMPRESAS	VALOR FOB	PESO NETO	PRECIO FOB
		US\$	QQ - 46 kg	PROMEDIO
				US\$ / QQ
1	PERALES HUANCARUNA	20,516,364	151,630	135.31
2	COMERCIO & CIA	15,917,962	126,242	126.09
3	COCLA	9,435,699	65,382	144.32
4	VALDIVIA CANAL HUGO	9,359,625	79,028	118.43
5	MACHUPICCHU COFFEE TRADING	8,651,452	67,029	129.07
6	ROMERO TRADING S A	8,411,726	64,006	131.42
7	CIA INTERNACIONAL DEL CAFÉ	7,018,390	57,820	121.38
8	LOUIS DREYFUS	5,900,684	45,384	130.02
9	OUTSPAN PERU S.A.C.	5,384,148	45,445	118.48
10	PRONATUR	4,124,725	26,231	157.25
11	H.V.C.EXPORTACIONES SAC	4,072,594	32,067	127.00
12	CAFETALERA AMAZONICA	3,394,132	29,460	115.21
13	CAFÉ PERU SAC	2,630,575	17,037	154.41
14	PROCESADORA DEL SUR S.A.	2,341,777	17,503	133.79
15	CEPICAFE	1,949,474	12,540	155.46
16	AICASA EXPORT	1,855,310	14,327	129.50
17	PERUVIAN COFFEE	1,762,679	13,613	129.49
18	CAC LA FLORIDA	1,406,542	8,768	160.43
19	COOPARM	1,268,009	7,499	169.08
20	CAC ORO VERDE	970,398	5,700	170.25
21	COEX (PERU)	833,503	6,413	129.98
22	NEGRISA SAC	746,802	5,363	139.26
23	CAYMA TRADING SAC	645,171	4,950	130.34
24	CAC SATIPO	638,339	3,713	171.94
25	N B TEALDO Y CIA	637,395	4,538	140.47

Fuente: ADUANAS

Elaboración: Junta Nacional del Café - JNC.

A diferencia del banano orgánico, los orígenes de las cooperativas cafetaleras analizadas por Remy revelan que éstas nacieron por iniciativa propia de los pequeños agricultores, muchos de los cuales se vieron favorecidos por la reforma agraria al pasar a ser dueños de las tierras que trabajaban. Los problemas originales que enfrentaban estos agricultores fueron la comercialización de su producto, ya que existían problemas para sacar el producto de la zona y traer los insumos básicos para la producción, y enfrentaban un bajo precio de venta que recibían por parte de los intermediarios y mayoristas (por debajo de los de mercado). Hasta aquí, la historia es muy similar a la de muchas localidades de la sierra. Sin embargo, la diferencia radica en que los mismos pequeños agricultores vislumbraron, como única solución, la acción colectiva, formando con el tiempo cooperativas. A diferencia del régimen común de ellas (cooperativas de propiedad colectiva), éstas eran cooperativas de servicios, es decir, el agricultor siempre es un trabajador independiente, al igual que la propiedad de su tierra.

En los 80's, las cooperativas fracasaron por engaños, corrupción y el exceso de deudas contraídas con las banca y AGROBANCO, lo que creó conflictos entre los mismos socios. Esto se vio agravado por la aparición del terrorismo, lo que obligó a muchos agricultores a migrar a la costa, dejando sus tierras y su propia vida. Aquellas cooperativas que quedaron en pie sufrieron en los años 1991 y 1992 un duro golpe, ya que los precios internacionales del café estaban bajos. Recién en 1994, los precios se recuperaron, y algunas cooperativas se fueron acogiendo al comercio justo con la finalidad de acceder a mejores mercados y alcanzar mayores ingresos. Una vez reducido el terrorismo y con la mejora de precios, varios agricultores regresaron y comenzaron nuevamente el ciclo de asociatividad.

El acceso a este tipo de mercados se dio básicamente a la intervención de una administración de profesionales (ya sea, los mismos hijos de los socios o contratados) y el propio deseo de

romper con el sistema de comercialización al cual estaban ligados, buscando mejores oportunidades, llegando así a tener contacto con el mercado de cafés especiales. Por ejemplo, la Coop. Florida mandó, en los 90's, a un equipo a Suiza para explorar mercado y conseguir su primer cliente lo que les permitió conocer el funcionamiento del comercio internacional; la Coop Cecovasa comienza a relacionarse con el mercado solidario en 1994 lo que le exigió a replantear la administración y la comercialización de la cooperativa (gracias a los hijos profesionales de los socios que asumieron esta tarea) y “contratar técnicos que trabajaban no tan sólo con indicadores de producción sino también de control de calidad y de desarrollo sostenible”⁹³. A su vez, ha recibido el apoyo de ONG y organismos internacionales como ONU (a través de PNUD) en los temas de calidad y tratamiento del producto.

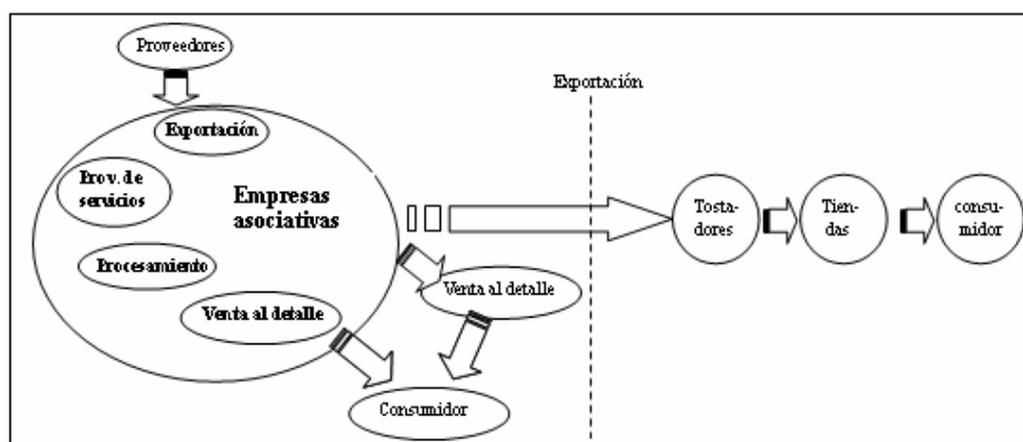
Como veremos, si bien estas cooperativas/asociaciones funcionan como empresas privadas y buscan acopiar la producción, se diferencian en el trato con los proveedores. La cadena de comercialización inicia con la pre-venta del café a los clientes, dándose el inicio al acopio de la producción al entregarles a los productores un anticipo monetario con la finalidad de adquirir su cosecha. Sin embargo, la diferencia entre empresas privadas y cooperativas/asociaciones radica en que, para las primeras, el adelanto de dinero funciona como una relación contractual verbal, mientras que para las segundas, sólo implica obtener la prioridad de venta de la cosecha. En otras palabras, los socios no se ven obligados a vender a su cooperativa/asociación; generando incentivos para que estas últimas brinden mejores beneficios y condiciones de venta, sea a través de la reducción de los eslabones de la comercialización o de la búsqueda continua de nuevos y mejores mercados de destino. Esta competencia también se da entre las mismas cooperativas o asociaciones, por lo que buscarán la fidelidad de los socios a través de diversos servicios, tales como: capacitaciones constantes y asistencia técnica (para mejorar la calidad del producto que permita alcanzar mayores precios, cumpliendo con los estándares internacionales de producción, cosecha y manipuleo en el transporte); inversión en infraestructura (almacenes, equipos de cosecha, trilladoras, carreteras, puentes, trochas de acceso, certificaciones); y mejores fuentes de financiamiento. Estos servicios son financiados con la retención de un porcentaje del café de los socios, acordado en asamblea.

Una vez recibida la producción, las cooperativas/asociaciones se encargan de darle el valor agregado del procesamiento: secado, tostado y empaquetado.⁹⁴ Una vez obtenido el producto final, se procede a la distribución de este a los respectivos clientes, que pueden encontrarse en el ámbito nacional o internacional. Finalmente, el pago a los proveedores (agricultores cafetaleros) se realiza cuando el cliente final ha desembolsado el pago de su compra.

⁹³ REMY, Isabel. *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. IEP-Oxfam (2007).Pp 75.

⁹⁴ Algunas cooperativas/asociaciones no realizan estos servicios.

Gráfico 4.4 Cadena productiva y de comercialización de las empresas asociativas del café



Fuente y elaboración: Remy, María I. *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Pp. 35.

En conclusión, la asociatividad cafetalera ha mostrado ser un modelo exitoso que ha permitido empoderar a los pequeños agricultores frente a las prácticas de acopiadores y grandes empresas (concertación de precios y especulación, en desmedro del agricultor).⁹⁵ Así, la empresa asociativa brinda servicios a los agricultores que individualmente no podrían alcanzar y distribuye de manera más equitativa los beneficios de la exportación. La comparación entre el modelo del banano orgánico y el del café revela que, más allá de apelar únicamente a la solidaridad del consumidor final vía el comercio justo, debiera incentivarse modelos asociativos de integración vertical como el café para que los beneficios de la exportación sean distribuidos de manera más equitativa entre los actores de la cadena de producción y comercialización.

4.2 Efectos sociales: la equidad

En esta sección, analizamos tres tipos de efectos sociales: los derechos laborales, los derechos de las poblaciones indígenas y la seguridad alimentaria.

4.2.1 Derechos laborales⁹⁶

Como se ha repetido varias veces, el espárrago constituye un producto bandera del Perú debido al fuerte incremento en el mercado exterior, consolidándose como el segundo productor a nivel mundial después de China. Sin embargo, como veremos en esta sección, el auge de esta agroindustria también ha venido acompañado de un incumplimiento a los derechos laborales.

La mano de obra de la industria esparraguera suele ser bastante joven, encontrándose entre los 17 y 35 años de edad. Si bien en la etapa de producción ésta es mayormente masculina, en el procesamiento es la fuerza laboral femenina la que domina. Además, el 38% de los

⁹⁵ REMY, María (2007) *Op. cit.*, Pp. 56.

⁹⁶ Esta sección se basa en el análisis de los derechos laborales de la industria del espárrago en el departamento de Ica, el cual es analizado en FERNANDEZ, Enrique (2006) "La agroexportación en el país de las maravillas" en *Revista Quehacer*, Desco, N° 163, nov-dic 2006.

Sin embargo, es importante notar que las denuncias a las empresas agroexportadoras por atentados contra los derechos laborales no se remite solo a este sector. Así, en el sector bananero, a inicios del 2008 COLSIBA denunció a COPDEBAN, representante en el Perú de DOLE, por no cumplir con el pago de domingos adeudado a sus trabajadores desde el 2003 y por el despido arbitrario de 40 trabajadores afiliados al sindicato SITAG (ver <http://www.colsiba.org/sites/default/files/DenunciaColsibaADolePeru.pdf>) [Consultado el 18 de agosto de 2008]

trabajadores empleados en Ica provienen de departamentos más pobres, como lo son Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Puno, mientras el 51% de los proviene de la región.

En principio, según una investigación realizada por la Universidad del Pacífico, el 66% de los empleos suelen ser temporales. Para ello, es necesario seguir un curso de aprendizaje que dura entre 3-4 días, sin que estos días sean pagados. Además, debido a este tipo de contrato, se evidencia una rotación muy alta entre los trabajadores. Así, la mayoría se ve obligada a cambiar de empresa cada tres meses, o en el peor de los casos, cada mes.

En segundo lugar, amparados en los incentivos laborales de la Ley 27630 que fomenta la actividad agroindustrial, se ha evidenciado que los empleadores, bajo la amenaza del despido, extienden las jornadas laborales u obligan a trabajar en días de descanso sin otorgar ningún tipo de contraprestación económica. Así, los derechos como el descanso obligatorio, descanso posnatal, vacaciones pagadas y acceso a protección social y salud más que la norma son casi un lujo en el sector.

Otro aspecto por resaltar es la amplia desigualdad en los ingresos de los ejecutivos de las empresas agroexportadoras y los trabajadores agrícolas. Así, según datos del Ministerio de Trabajo, mientras el sueldo del primero se incrementó en un 51% durante el período 2000-2004, el de los segundos aumentó tan solo en un 1%. Esto se evidencia no solo en Ica sino también en Trujillo. Incluso más, la conformación de sindicatos y la negociación colectiva están totalmente prohibidas dado que la creación de los mismos causaría un despido. Ante esta situación, los trabajadores se ven limitados para reclamar mejores salarios. Mientras esta situación continúa, el Estado solo cumple el rol de espectador pues aún no incrementa el número de inspectores de trabajo que fiscalicen las condiciones laborales que ofrecen las agroexportadoras.

Finalmente, las consecuencias en la salud de los trabajadores son negativas dado que se han detectado enfermedades broncopulmonares, intoxicación por contacto a agroquímicos, dolor lumbar e infección a los riñones. Sólo el 24.8% de trabajadores mencionó que en algún momento recibió charlas sobre primeros auxilios.

Es cierto que el Perú ha presentado un gran crecimiento en el sector agroexportador, especialmente relacionado con el comercio exterior, y éste ha traído consigo mayores divisas al país. También es cierto que las empresas están generando mayores ingresos con este auge y se ha generado más trabajo. Sin embargo, si uno entra más a fondo en el tema, ve que el fuerte crecimiento económico no se ve reflejado en los ingresos de los trabajadores agrícolas y mucho menos en las condiciones laborales que tienen. En general, las empresas agroexportadoras se aprovechan de las necesidades económicas de los pobladores y, por ello, suelen no respetar los derechos laborales, contratando trabajadores de manera informal sin contrato o sin otorgar los beneficios sociales obligatorios conforme a ley.

4.2.2 Derechos de las poblaciones indígenas

El espíritu que guía las decisiones de política en el actual gobierno es la metáfora hecha por el Presidente con sus artículos sobre el “perro del hortelano”, aquél que no come ni deja comer.⁹⁷ Con este concepto, García afirmó su preferencia por las grandes inversiones como motor del desarrollo y vio a las comunidades campesinas e indígenas como una de sus principales limitaciones. Esto, básicamente debido a la propiedad comunal del recurso tierra que dificulta su transferencia al sector privado. Entre las muchas críticas que ha recibido esta

⁹⁷ Ver “El síndrome del perro del hortelano” (28/10/07) en http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html y “El perro del hortelano contra el pobre” (02/03/08) en <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2008-03-02/el-perro-hortelano-contra-pobre.html>.

postura, Eduardo Zegarra, investigador principal de GRADE, opina que “el artículo presidencial es abarcador y pretende ser consistente en la idea central, es decir, que solo la propiedad privada asegura que un recurso, cualquiera que este fuere, puede ser explotado racional y eficientemente por los agentes económicos. Cualquier otra opción de propiedad, ya sea de carácter colectivo o con participación o regulación estatal (como una concesión) le parecen absolutamente inservibles para promover el desarrollo económico y la sostenibilidad. Vemos aquí el tradicional y peligroso reduccionismo neoliberal que plantea que existe un solo y único modelo posible para generar los incentivos apropiados para el desarrollo económico, que es el de la propiedad privada individual”⁹⁸

Así, conforme iban apareciendo los Decretos Legislativos que el Poder Ejecutivo promulgó para poder viabilizar el TLC con EEUU, los cuales seguían muy de cerca la lógica del perro del hortelano, el conflicto social fue escalando. Hacer un análisis exhaustivo sobre estos decretos y cómo vulnera los derechos de las comunidades campesinas e indígenas no es el objetivo de este estudio. Sin embargo, quisiéramos ilustrar a través de algunos ejemplos cómo políticas como éstas, que no toman en cuenta las opiniones de los gobiernos regionales y de la sociedad civil, podrían terminar estallando en un conflicto más violento. La importancia de esto para el AdA es simple. Un acuerdo comercial que facilite las grandes inversiones extranjeras minimizando al máximo el derecho soberano de los gobiernos de regularlas a favor de su pueblo o el derecho de las poblaciones de proteger sus recursos genera un conflicto social. Si éste no es adecuadamente manejado, habilidad que el actual gobierno peruano no ha demostrado, el conflicto social puede estallar en violencia.⁹⁹

Propiedad de la tierra

Una de los DL que sacó el gobierno más criticados es el DL 1015 (posteriormente modificado en el DL 1073) relacionados con la venta, alquiler y otras disposiciones de las tierras de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva respectivamente. En ellos se establece que la votación necesaria para disponer de las tierras comunales pasa de ser 2/3 al 50% de los comuneros poseionarios con más de un año, igualando a estas comunidades con la norma que rige en la costa.¹⁰⁰ La razón por la cual esta norma se considera parte del paquete necesario para implementar el TLC con EEUU es que permite tener un régimen unificado para facilitar la inversión privada extranjera en dichas tierras comunales. Esto despertó a las comunidades indígenas (tanto campesinas como nativas), las cuales han realizado diversos

⁹⁸ Ver ZEGARRA, Eduardo “Deslindes. Solo la (gran) propiedad privada salvará el Perú” (09/11/2007) en http://www.grade.org.pe/asp/brw_medl.asp?id=8432 [consultado el 02 de setiembre de 2008].

⁹⁹ Debido a la prepotencia con la cual se expresan las máximas autoridades del gobierno calificando a todos sus adversarios como terroristas y negándoles el derecho al debate que busca mejorar la norma, han estallado una serie de conflictos violentos en el país. El paro en Cusco en febrero por lo cual perdió (y luego recuperó) su oportunidad de ser sede de las reuniones del APEC; la toma de la Panamericana Sur en Moquegua (junio) que terminó en la captura de setenta policías; y las movilizaciones en Madre de Dios en julio que concluyeron con la quema de la sede del Gobierno Regional son solo algunos ejemplos de muchos otros que han existido. No solo las regiones (sierra, costa y selva, respectivamente) son diferentes sino también lo es la norma por la cual realizaban el paro (concesiones dentro del patrimonio histórico, distribución del canon minero, inversiones en la selva, respectivamente). Lo que los une es que todos manifiestan un problema con las grandes inversiones. Peor aún, el Estado parece reaccionar solo ante un paro violento o la toma de infraestructura estratégica que capte la atención masiva de los medios de comunicación. Otro sería el escenario si el gobierno se reuniese más con los dirigentes de gobiernos regionales y organizaciones civiles para elaborar normas consensuadas.

¹⁰⁰ Es importante notar que la Ley General de Sociedades que regula las S.A., S.A.C y otras formas societarias establece que para decisiones de importancia (como aumento de capital, fusión, escisión y/o liquidación de la sociedad, modificación del estatuto, entre otros) se requiere de la aprobación del 2/3 de las acciones suscritas con derecho a voto para que el tema pueda siquiera discutirse. Una vez que se aprueba la discusión, basta con el 50% +1 para tomar al acuerdo. Así, de modo comparativo, la ley que regula la disposición de las tierras comunales (capital más importante de las comunidades que podría ser ampliado, fusionado, liquidado, etc.) es menos protectora que la ley que rige el empresariado, eliminando el paso previo a la aprobación que requiere la votación de 2/3, decidiendo con el 50% y no el 50%+1 y considerando válidos solo a los poseionarios “con más de un año”. Si se quiere concebir a las comunidades como una organización empresarial moderna y no tradicional, al menos dotémosla de normas similares.

pronunciamientos exigiendo no solo la derogatoria de dichos decretos sino de varios más¹⁰¹ dado que no se les consultó aún cuando ellos consideran que estas normas facilitan la posesión de sus tierras, poniendo en peligro sus modos de vida y supervivencia.¹⁰² Cuando esto no fue escuchado, se movilizaron organizadamente en diversas zonas de la sierra y selva peruana, pero al ser el segundo más violento y captar más los medios de comunicación, solo la opinión de la selva fue tomada en cuenta.¹⁰³ Si bien el Congreso ha derogado estas normas, tranquilizando momentáneamente al paro amazónico, el Ejecutivo aún no promulga las mismas.

104

Mientras la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y otras ONGs siguen cuestionando varios decretos legislativos, apelando a que los reglamentos incorporen y subsanen los vacíos ocasionados por las normas, los medios de comunicación han recogido con fuerza el conflicto y debate generado en torno a los DL 1015 y 1073.¹⁰⁵ Para algunos, estas normas son positivas dado que van a facilitar que las poblaciones indígenas se asocien con la gran empresa privada favoreciendo su desarrollo y modernización. Al igual que el gobierno visualizan a la gran inversión privada como la única capaz de lograr el desarrollo de dichas regiones. Así lo considera el antropólogo Juan Ossio, quien afirma que “[El Presidente] García está preocupado por la modernización y considera que lo tradicional es, en cierta manera, un lastre para esa modernización”.¹⁰⁶ Incluso más, afirma que la gran falla de los gobiernos ha sido su indiferencia hacia el tema indígena. En su opinión, las protestas se originan por visibilizarse la desigualdad en los servicios públicos, lo que ha obstaculizado a las comunidades el acceder a los beneficios de la modernidad. En ese sentido, considera que es un error que el Congreso haya derogado los DL 1015 y 1073 y, alternativamente, se debe hacer mayor pedagogía en las poblaciones nativas para que los acepten.

Otros opinan que la norma busca facilitar el acceso de los inversionistas en tierras indígenas desplazándolos bajo el pretexto de la modernización y el progreso. En ese sentido, si bien la antropóloga Frederica Barclay está de acuerdo con Ossio en que los indígenas amazónicos no están en contra de los beneficios de la modernidad, discrepa en que la norma busque garantizar el derecho a la igualdad de los pobladores indígenas. En su opinión, “Para un cierto tipo de inversionistas el ‘lastre’ lo constituyen las propias comunidades y su derecho constitucional a la autonomía, quienes perciben que éstas ‘bloquean’ sus oportunidades. Esto

¹⁰¹ Otros DL incluyen: 994, 1020, 1064, 1081 y 1090.

¹⁰² Los pronunciamientos han sido realizados tanto por comunidades campesinas como nativas, entre las cuales se encuentran: el Movimiento Indígena del Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), los Pueblos Awajún-Wampís mestizos de la provincia de Condorcanqui e Imaza Bagua-Amazonas, la Federación Regional de Comunidades Campesinas y Nativas de Pasco y la Federación Departamental de Campesinos de Puno.

¹⁰³ Uno de los primeros paros respecto de este tema fue la toma violenta del gobierno regional de Madre de Dios. A esto le siguieron otras movilizaciones en Amazonas, Loreto y Cusco, como la toma del puente Corral Quemado y del oleoducto de Saramiriza (en el río Marañón) y el cerco a dos campamentos de Camisea (en Cusco). Algunas de las noticias relacionadas con el conflicto se pueden ver en http://www.spda.org.pe/portal/_data/spda/noticias/20080821150316_.pdf, [Consultado el 19 de agosto de 2008].

¹⁰⁴ Sin haber reconocido la falla al no consultar a las poblaciones indígenas, el Poder Ejecutivo ha aceptado que fue un error incluir a las comunidades de la selva en dicha norma y el incluir la venta del activo. Otra manera de ver esto es que se mantiene firme en incluir a las comunidades campesinas de la sierra y no considera que el 50% de votación sea incorrecto para cualquier disposición distinta a la venta. Esto incentiva las paralizaciones violentas y de toma de sectores estratégicos dado que, como advierte Laureano del Castillo en su blog, todos los pronunciamientos y movilizaciones de la sierra pasaron inadvertidos por el gobierno. Ver <http://laureanodelcastillo.blogspot.com/>

¹⁰⁵ Para un análisis sobre los efectos ambientales de otros decretos legislativos en la selva ver PULGAR-VIDAL, Manuel y Milagros SANDOVAL “Contenido ambiental de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de lo dispuesto por la Ley 29157” en http://www.spda.org.pe/portal/_data/spda/noticias/20080708160922_.pdf [consultado el 02 de setiembre de 2008]. Sandoval, Milagros. “¿De la selva su ley? Sobre la avalancha legislativa propiciada por el Ejecutivo y su repercusión en el sector forestal” en http://www.viajerosperu.com/articulo.asp?cod_cat=2&cod_art=1094 [consultado el 02 de setiembre de 2008].

¹⁰⁶ Ossio, Juan “Los nativos han sido invisibles”. Entrevista realizada por Michael Zarate el 24/08/08 en <http://peru21.pe/impres/impres/noticia/nativos-han-sido-invisibles-estado/2008-08-24/222694> [Consultado el 02 de setiembre de 2008].

es también cierto para un gobierno tan ávido de inversiones que no está dispuesto a regular ningún tipo de intervención ni a hacer que se respeten los derechos de esas comunidades. Esos decretos no buscan modernizar a las comunidades sino crear condiciones para disolverlas y así ‘despejar’ el terreno.”¹⁰⁷ Con ello, se facilitarían aún más las inversiones de las industrias extractivas (especialmente hidrocarburos en la selva y minería en la sierra) y se buscaría ampliar la producción a gran escala de monocultivos como los biocombustibles o los recursos maderables. Similarmente, Miguel Caillaux de la SPDA opina que “[el problema] tiene que ver con la forma como se relacionan las poblaciones indígenas amazónicas a través de sus instituciones, como se vinculan con el Gobierno y el valor que le otorgan al tema de la tierra, tan acendrado en su cultura”.¹⁰⁸

Ni una ni otra posición es sencilla. En primer lugar, no se va a lograr el desarrollo de las poblaciones más pobres tan solo reduciendo el número de votos que se requieren para disponer de sus tierras, sino que es necesario ampliar sus activos públicos para conectarlos al mercado, lo que incluye no solo la infraestructura física sino también aumentar su capital humano y social.¹⁰⁹ En segundo lugar, si bien es necesaria la inversión para aumentar la productividad, ésta puede ser tanto pública como privada, a gran escala o a pequeña escala, y, en cualquier caso, debe realizarse tomando en cuenta los derechos de las poblaciones indígenas.

En otras palabras, no es la propiedad de la tierra lo que mantiene a dichas comunidades en la pobreza sino la falta de inversión en activos y servicios públicos que complementen las inversiones privadas de menor escala haciéndolas rentables. Así, el Estado pretende transferir su responsabilidad a la gran inversión del sector privado, el cual tiene la capacidad de construir carreteras, grandes obras hidroeléctricas, etc. que hacen rentable su inversión.¹¹⁰ Esto no es solo un fenómeno actual sino que la inversión por hectárea en la agricultura ha tenido una tendencia decreciente desde los setenta, acentuándose aún más en la década de los noventa.¹¹¹ Ello significó una descapitalización institucional, financiera, de cuadros humanos y de capacidad en el sector agrario.

Una alternativa sería que el Estado invierta en la dotación de estos activos públicos para que pequeñas inversiones sean igualmente rentables y las comunidades, sin perder el control sobre sus tierras, logren salir de la pobreza. Negocios que requieren inversiones de menor escala que podrían ser promovidos incluyen el pago por servicios ambientales en materia de conservación de la biodiversidad, lo cual es más consistente con el modo de vida de los pueblos indígenas. Así, la diferencia entre la costa y las demás regiones del país no es la votación de las comunidades campesinas para disponer de sus tierras, sino la gran infraestructura con la cual cuenta la primera.

¹⁰⁷ Barclay, Frederica “Un comentario a la entrevista a Juan Ossio”. 01/09/08 en http://www.viajerosperu.com/articulo.asp?cod_cat=4&cod_art=1096 [Consultado el 02 de setiembre de 2008].

¹⁰⁸ Ver “Gobierno refuerza vigilancia en Camisea con fuerzas armadas y policiales” (19/08/08) en <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-08-19/gobierno-refuerza-vigilancia-camisea-fuerzas-armadas-y-policiales.html> [Consultado el 02 de setiembre de 2008].

¹⁰⁹ Para una perspectiva histórica sobre el nivel de protección de la tierra comunal y los abusos de la empresa privada cometidos contra las poblaciones indígenas por querer controlar sus recursos, ver la opinión de Manuel Glave en “How can Peru balance economic growth and indigenous land rights?” (28/08/08) en <http://www.thedialogue.org/uploads/LAA/Daily/2008/LAA080828.pdf>

¹¹⁰ Esto ocurrido especialmente con las industrias extractivas, las cuales cuentan con los recursos para invertir en dichos activos complementarios a la inversión del giro del negocio.

¹¹¹ CARRASCO, Haydeé y Sergio Tejada (2008) *Soberanía alimentaria. La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas - ITDG

Lo que sí quedó claro en el debate es que hubo un error al no consultarse estas normas con los pueblos indígenas tal como lo obliga el Convenio 169 de la OIT.¹¹² Si tomamos esta norma particular dentro del contexto de “El Perro del Hortelano”, otros decretos legislativos y la ausencia de la consulta previa, todo indicaría que el gobierno busca proteger los derechos de los grandes inversionistas aún cuando esto vaya en contra de los derechos de los pueblos indígenas. Al final, parece ser que ése es el problema de fondo: que las máximas autoridades del gobierno, convencidos del camino que debe seguir el Perú, no toman en cuenta la opinión de poblaciones que pacíficamente proponen alternativas más inclusivas que la gran inversión, mas solo escuchan a los que se imponen por la vía violenta.

Costumbres y prácticas tradicionales

En los mismos pronunciamientos de las comunidades campesinas y nativas mencionados, también se manifiesta el rechazo por los cultivos transgénicos y los agrocombustibles, los cuales, según las organizaciones indígenas, atentan contra la seguridad alimentaria y la biodiversidad. De modo similar, exigen la protección del medio ambiente y de la salud humana que se ve afectada por las industrias extractivas y la construcción de grandes obras dentro de la Iniciativa de Infraestructura Sud Americana (IIRSA). Incluso más, consideran que los acuerdos comerciales están poniendo en peligro los recursos genéticos y el conocimiento tradicional que ellos han conservado durante siglos.

En ese sentido, si bien varios de estos temas serán tocados en las siguientes secciones, quisiéramos detenernos un poco en el tema de los transgénicos. Como se sabe, dado que las semillas transgénicas están patentadas, éstas deben comprarse en el mercado. Esto atenta contra el derecho de los campesinos de guardar su propia semilla e intercambiarla en los mercados y ferias. Incluso más, de no regularse adecuadamente, incluyendo una campaña informativa y educativa, es posible que ocasione daños más severos si los productores no están conscientes que las semillas que utilizan son transgénicas.¹¹³ Así, la contaminación genética no solo se generaría por polinización y manejo post-cosecha sino que, aún cumpliendo las normas técnicas que aseguran la coexistencia con otros productos, las costumbres tradicionales de intercambio de semillas tan común en el Perú aumentan la probabilidad de ser contaminado.

4.2.3 Seguridad alimentaria¹¹⁴

Como se ha visto anteriormente, la producción de alimentos en la agricultura peruana enfrenta ciertas limitaciones. En principio, la baja rentabilidad de la misma se debe a una serie de factores: la baja productividad de los factores de producción, los bajos precios de mercado, la deficiente infraestructura especialmente en zonas rurales, el bajo nivel educativo de los agricultores, la escasa asistencia técnica y la limitada organización de los agricultores. En otras palabras, se requiere mayor capital físico, humano y social.

¹¹² Por ello, la Defensoría del Pueblo ha presentado una demanda de inconstitucionalidad por dichas normas al Tribunal Constitucional. Ver <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Demanda-de-Inconstitucionalidad.pdf>. De modo similar, la incorporación de Costa Rica en el TLC de Centro América con EEUU (CAFTA) se ha complicado. Según la Sala Constitucional de dicho país, hubo vicios de procedimiento con respecto a las normas de propiedad intelectual porque no se consultó con los pueblos indígenas como ordena el Convenio 169 de la OIT. Así, difícilmente se solucionará el problema antes de octubre, mes en el cual entra vigencia el TLC. Ver “Complicado ingreso de Costa Rica a CAFTA en octubre” (11/09/08) en <http://www.elfinancierocr.com/edactual/economia/698017.html> [Consultado el 12 de setiembre de 2008].

¹¹³ Por ejemplo, India y Méjico son dos países megadiversos en donde existen reclamos sobre contaminación sin el conocimiento de los agricultores.

¹¹⁴ A menos que se indique lo contrario, esta sección se basa principalmente en CARRASCO, Haydeé y Sergio TEJADA (2008) *Soberanía alimentaria. La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas - ITDG

En segundo lugar, el Perú cuenta con mayor disponibilidad para desarrollar el sector ganadero y forestal, antes que la agricultura. Peor aún, las escasas tierras agrícolas con la cual cuenta el país se encuentran fragmentadas en pequeñas unidades y con riego de secano. Adicionalmente, existen factores que limitan la agricultura en la etapa de comercialización. Esto incluye “falta de fluidez en el abastecimiento de alimentos, el encarecimiento del proceso de comercialización, las mermas significativas que reducen y afectan la calidad de la oferta agropecuaria alimentaria, y la baja capacidad de negociación de los productores agropecuarios frente a los comerciantes mayoristas, transportistas y procesadores, debido a las urgencias de liquidez de los productores al momento de la cosecha”¹¹⁵.

En este contexto, el AdA UE-CAN podría amenazar la seguridad alimentaria del Perú al desplazar aún más la producción peruana de productos como la papa, los lácteos y las carnes. Ante esto, los campesinos pueden ser los que más sufran dado que no podrían competir con la agricultura más rentable y subsidiada de la UE. En el caso extremo, si la agricultura se vuelve inviable para este sector, lo más probable es que la abandonen y migren a la ciudad en busca de oportunidades de trabajo. Así, la comida que antes obtenían de sus propios recursos, tendrá que ser obtenido con ingresos monetarios. En un contexto de alta pobreza y desempleo, estos procesos migratorios pueden colocar a los campesinos en una posición más vulnerable.

Otro de los factores que pueden afectar la seguridad alimentaria es el comercio exterior y las políticas internas de desarrollo agrícola. En cuanto al apoyo estatal a la agricultura, no solo se destina un escaso 2% de los gastos gubernamentales en dicho sector, sino además dicho gasto no se dirige a la transformación productiva e innovación tecnológica. Por el lado del comercio, según el informe de ITDG, las empresas agroexportadoras beneficiarias del comercio agrícola exterior tan solo asciende al 0.17% de productores. En otras palabras, a través de este sector no se elevan los ingresos de la agricultura mayoritaria. Además, los principales alimentos importados son trigo y, recién desde el 2000, soya. En segundo lugar le sigue el maíz. Aquéllos que han tenido una tendencia decreciente son arroz, azúcar y lácteos. Finalmente, siempre hemos importado un bajo valor de carne. Muchos de estos productos han sufrido un incremento en los precios durante los últimos meses, colocando al Perú en una situación vulnerable.

Como afirma Eduardo Zegarra, lo más grave es que el Perú no cuenta con una política de seguridad alimentaria que, por un lado, garantice un fondo de reserva de alimentos esenciales equivalente al menos al 15% de la demanda (como lo recomienda la FAO) y, por el otro, identifique rápidamente dónde se ubica la población más vulnerable para poder asistirle durante la crisis. Así, la única respuesta del gobierno ha sido reducir los aranceles.¹¹⁶

En cuanto los cultivos especiales, los productos orgánicos tienen un mayor valor nutricional, por lo que su fomento sería favorable para la seguridad alimentaria. Todo lo contrario, aún está en debate la inocuidad de los alimentos transgénicos. En cuanto a los agrocombustibles, una promoción indiscriminada de dichos cultivos pueden traer consecuencias negativas para la seguridad alimentaria vía dos canales: uno, el aumento de los precios de alimentos debido a la mayor demanda de agrocombustibles; el aumento de los precios por el uso de tierras que antes producían alimentos que disminuye su oferta.

¹¹⁵ CARRASCO y TEJADA (2008), Pp. 45.

¹¹⁶ ZEGARRA, Eduardo “Inseguridad alimentaria” (06/05/08) en http://www.grade.org.pe/asp/brw_med1.asp?id=8441 [Consultado el 16 de junio de 2008]

Finalmente, es necesario recordar que las causas que ocasionan la pérdida de biodiversidad también generan mayor inseguridad alimentaria dado que se genera una dependencia en pocas variedades de alimentos. Esto lo veremos en la siguiente sección.

En general, si el AdA, tal como lo hemos visto, aumenta las desigualdades económicas, esto significa que los más pobres no accederán de los beneficios que se generen. Así, no aumentarán sus ingresos que les permita acceder a una canasta alimentaria adecuada.

4.3 Efectos ambientales: la sostenibilidad

Este análisis está muy ligado al anterior dado que, según la Defensoría del Pueblo, el 49% de los conflictos ocurridos en el Perú son socio-ambientales. Así, similar al análisis anterior, los efectos ambientales no vienen necesariamente de la lista de cultivos identificados como posiblemente beneficiados, sino más bien del tipo de prácticas asociadas a los mismos. Así, en esta sección discutiremos los efectos ambientales asociados con la promoción de cultivos orgánicos, transgénicos y agrocombustibles.

En principio, es importante aclarar que el Perú es uno de los doce países megadiversos a nivel mundial, teniendo 84 de las 117 zonas de vida y 28 de los 32 tipos de climas. Además, en su territorio se encuentra el 10% de las especies mundiales de flora, 30% de las cuales son endémicas. Así, posee 3000 variedades de papa, 3 ecotipos de maíz, 623 especies de frutas, 1,408 especies de plantas medicinales, 1,608 especies de plantas ornamentales y 182 especies con centenares de variedades en plantas nativas domesticadas.¹¹⁷ Como se puede ver, los efectos ambientales en un país como el Perú, especialmente los relacionados con la conservación de la biodiversidad, son sumamente importantes y deberían ser incorporados en todo tipo de análisis.

Tal como indica Sergio Zapata, el desarrollo de cultivos orgánicos es la respuesta a la conservación de la biodiversidad.¹¹⁸ Así, la producción orgánica trae una serie de beneficios ambientales debido a los principios en los cuales se fundamenta. Según el Reglamento Técnico de la Comisión Nacional de Productos Orgánicos (CONAPO) éstos son:

- “a) Interactuar armoniosamente con los sistemas y ciclos naturales respetando la vida en todas sus expresiones.
- b) Fomentar e intensificar la dinámica de los ciclos biológicos en el sistema agrícola, manteniendo o incrementando la fertilidad de los suelos; incluido el aprovechamiento sostenible de los microorganismos, flora y fauna que lo conforman y de las plantas y los animales que en él se sustentan. (...)
- d) Promover y mantener la diversidad genética en el sistema productivo y en su entorno, incluyendo para ello la protección de los hábitat de plantas y animales silvestres.
- e) Emplear, siempre que sea posible, recursos renovables, de sistemas agrícolas locales.
- f) Minimizar todas las formas de contaminación y promover el uso responsable y apropiado del agua, los recursos acuáticos y la vida que sostienen.
- g) Crear un equilibrio armónico entre la producción agrícola y la crianza animal, proporcionando al animal condiciones de vida que tomen en consideración las funciones de su comportamiento innato.”

En cuanto a los cultivos transgénicos existe un debate sobre si éste es beneficioso o no para el medio ambiente, lo cual se debe analizar caso por caso. Por un lado, algunos sostienen que el incluir el gen Bt contribuye con el medio ambiente al no tener que aplicar insecticidas. Por el

¹¹⁷ <http://www.minag.gob.pe/recursos-naturales/recurso-biodiversidad.html>

¹¹⁸ ZAPATA, Sergio (2001) *Posibilidades y Potencialidad de la Agroindustria en el Perú en Base a la Biodiversidad y los Bionegocios*. Comité de Biocomercio Perú: Lima.

otro lado, en el caso del gen TH, la tolerancia al herbicida implica que se aplicará un agroquímico fuerte a la producción.

En cuanto al riesgo a la biodiversidad por la contaminación genética, los propulsores de este cultivo afirman que, después de doce años de producción transgénica, no existe caso alguno que demuestre daño ambiental. Sin embargo, no solo instituciones como Greenpeace reportan una serie de casos de contaminación sino diversos estudios independientes en Méjico encontraron que las tierras con maíz nativo de varias localidades habían sido contaminadas con maíz transgénico, incluso antes de haberse autorizado su entrada al país.¹¹⁹ Además, como lo afirma Isabel Lapeña de la SPDA, no es lo mismo sembrar transgénicos en un contexto ecológico y cultural como EEUU y uno como el peruano: “los Estados Unidos tienen enormes extensiones de terreno, cultivos uniformizados, un sistema controlado de distribución, venta y transporte de semillas; un sistema bastante más claro en cuanto a la aplicación de plaguicidas y un sistema regulatorio determinado. El Perú, por su parte, tiene poco suelo destinado a la agricultura –2.4 por ciento del territorio nacional para ser precisos–, unidades pequeñas muy cercanas unas a otras, un elevado porcentaje de agricultores analfabetos que no saben utilizar adecuadamente la tecnología; es un país con muy poco acceso a la información, con agricultores que no compran semilla, con mucha dificultad para llegar al mercado y un sistema fiscalizador, que a todas luces, carece de confiabilidad”.¹²⁰ Así, ante la duda y dado el mayor riesgo por ser un país megadiverso, lo mejor es ser prudentes y recurrir a la ciencia. En ese sentido, la liberalización de cultivos transgénicos debiera darse de manera gradual, de modo que se realicen experimentos *in situ* para comprobar que no existe riesgo a la biodiversidad en el contexto ecológico y cultural del Perú específicamente.

Finalmente, es importante distinguir el caso de las semillas terminator, producto transgénico que, al final de la cosecha, no tiene la propiedad de volver a ser utilizado como semilla, obligando al productor a comprar más semillas patentadas. Esta tecnología es una de las más dañinas no solo por atentar contra el derecho de los agricultores de guardar su semilla, sino también por afectar la biodiversidad. Así, si una tecnología de este naturaleza se hiciera conocida y utilizada por todos, los alimentos del mundo serían dependientes de una sola (o muy pocas) variedad(es) ocasionando un problema de inseguridad alimentaria terrible. Felizmente, según el COP8 se mantiene la moratoria que prohíbe la experimentación en campo de esta tecnología, sin embargo, no se ha prohibido su uso. Las comunidades indígenas no son ajenas a este tema, dado que el 23 de marzo del 2006 algunos líderes demandaron a Syngenta para que renuncie a su patente Terminator sobre una variedad de papas.¹²¹

Por último, en cuanto al tema de los agrocombustibles, no queremos discutir aquí su real aporte en mitigar el cambio climático, sino centrarnos en los efectos sobre el país productor. Concretamente, queremos analizar los efectos sobre la deforestación y la pérdida de biodiversidad asociadas a la producción a gran escala de este monocultivo. Así, en el Perú se ha reportado ya un caso en Yurimaguas (Loreto) donde antes que se dé a conocer el Estudio de Impacto Ambiental requerido para la producción de palma aceitera, ya se habían deforestado 2,000 ha. Como advierte un estudio de ITDG, “este proyecto tendría impactos sobre el hábitat de especies silvestres que no han sido considerados ni objetados por las autoridades ambientales nacionales (CONAM y/o INRENA), además de afectar los derechos

¹¹⁹Se pueden revisar las noticias de La Jornada. (Jueves 24 de agosto de 2006), El Universal (Martes 24 de julio de 2007) o el estudio de SERRATOS, Antonio en [http://www.colmex.mx/programas/procientec/docsenlinea/Serratos-Hernandez%20\(2\).pdf](http://www.colmex.mx/programas/procientec/docsenlinea/Serratos-Hernandez%20(2).pdf) [Consultado el 27 de agosto de 2008].

¹²⁰ “Alimentos transgénicos. El gen de la desconfianza” en : http://www.spda.org.pe/portal/_data/spda/noticias/20080813171558_.pdf [Consultado el 17 de agosto de 2008].

¹²¹ “La ONU mantiene moratoria sobre tecnología Terminator” (31/03/2006) en : <http://webs.chasque.net/~rapaluy1/transgenicos/Terminator/Moratoria.html> [Consultado el 07 de setiembre de 2008].

territoriales de comunidades campesinas que habitan en su zona de influencia y que no han podido obtener títulos formales de propiedad de su tierra por razones económicas.”¹²²

¹²² Paula CASTRO, Javier COELLO, Liliana CASTILLO (2007) *Opciones para la producción y uso del biodiesel en el Perú*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG, Pp.77.

5 Conclusiones y recomendaciones

Debido a la estabilidad en materia de política económica que mantiene el Perú desde inicios de los noventa, el crecimiento económico se ha visto reflejado cada vez más en una mayor reducción de la pobreza. Sin embargo, la agresiva política a favor de los grandes empresarios ha generado que las desigualdades en ingresos también aumenten. Así, la zona rural y las regiones de la sierra y selva del Perú, aún mantienen niveles muy altos de pobreza. Dado que gran parte de la población en estas localidades se dedica exclusiva o complementariamente a las actividades agropecuarias, los efectos del AdA UE-CAN sobre el sector son de vital importancia.

Así, hemos visto que los productos beneficiados con el AdA son: espárrago, alcachofa, páprika, pimienta piquillo y demás hortalizas, productos en los cuales el Perú es líder dentro de las importaciones europeas. Además, aunque no sea líder en el mercado, se benefician los productores de palta, manteca de cacao, mango en conservas y mandarinas. En todos estos casos el beneficio económico vendra de una consolidación permanente del SGP+. Los únicos productos posiblemente beneficiados por una reducción en el arancel específico que deben pagar son: banano, uva, jugos y otros cítricos como naranja y limón. En cuanto a las amenazas, éstas son mayores para los productores de papa, lácteos y derivados, así como las carnes, especialmente avícola y porcina. El café también podra ser amenazado por la fuerte exportación de la UE al mundo, aunque se espera que a Perú no le afecte por tener ventajas comparativas en su producción. En menor medida se afecta el azúcar, cebollas, mandarinas, carne bovina, fríjol, cacao y trigo. En cambio, ocurrira un desplazamiento de las importaciones de otros países en el caso del maíz amarillo duro, cebada, arroz, peras y manzanas.

Debido a la distribución regional de dichos cultivos, el AdA ampliara las desigualdades económicas del país, beneficiando mayormente a los departamentos más ricos de la costa y afectando en mayor medida a los departamentos más pobres. El aumento de las desigualdades económicas y el abierto apoyo del gobierno García a la gran inversión, están generando heridas muy fuertes en la población indígena y en la más pobre. Así, según los reportes de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos sociales, en agosto 2008 existe más del doble de conflictos activos y latentes comparados con el mismo mes del año anterior, el cual es tres veces mayor al que se tenía a finales del gobierno de Toledo. Lo que marca la diferencia entre el gobierno de García y los anteriores, es que los conflictos socio-ambientales en contra del modelo neoliberal de desarrollo son los que más han ido aumentando. Incluso la agenda de los conflictos regionales han cambiado de la demanda de obras a la defensa de recursos colectivos (naturales o culturales) que el gobierno quiere poner a disposición del sector privado. Peor aún, el conflicto activo y latente existe en todos los departamentos del país.¹²³

Como se relaciona esto con los acuerdos de comercio bilaterales? La última tendencia creciente coincide con el periodo en el cual el Ejecutivo comenzaba a publicar las normas que se requerían para que el TLC con EEUU sea viable. En este escenario, el AdA UE-CAN tiene

¹²³ Para un análisis de conflictos sociales en el gobierno de García ver REMY, Maria Isabel (2008) "Poca participación y muchos conflictos" en TOCHE MEDRANO, Eduardo (comp.) *Perú hoy. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. No 13, pp. 81-98.

la oportunidad de ser un instrumento que sane o abra más dichas heridas. Si el pilar comercial mantiene una estructura similar a la del TLC con EEUU lo más probable es que los conflictos generados crezcan aún más.

Ante este escenario, surge la búsqueda de una alternativa que incluya a las poblaciones más pobres dentro del grupo beneficiado. Los productos orgánicos son una real respuesta para ello. No sólo se ha certificado a organizaciones orgánicas en 21 de los 24 departamentos del país, sino además, son los más pobres los que concentran un número de organizaciones certificadas mayor. Así, el caso del banano orgánico y de los cafés especiales han demostrado ser interesantes en el modelo de inclusión del pequeño agricultor en la cadena de exportación. En ambos, el comercio justo ha ayudado para que el agricultor vaya obteniendo gradualmente las capacidades para ir avanzando en la cadena, siendo el café un caso más avanzado dado que ya exportan directamente sin intermediarios agroexportadores como en el banano. Sin embargo, más allá de la certificación como comercio justo, lo importante es que sí existen posibilidades para que se desarrolle la pequeña agricultura a favor de los más pobres. Lamentablemente, la introducción de cultivos transgénicos sin una adecuada regulación, más allá de otros problemas socio-ambientales, puede generar externalidades negativas a la producción orgánica debido a la contaminación genética. En el caso extrema, al no permitir que el agricultor se beneficie del sobreprecio que paga el consumidor por reconocer sus mayores costos, se abandonaría dicha producción, disminuyendo la oferta de cultivos orgánicos.

Para poder aprovechar las ventajas del mercado orgánico y del comercio justo, se requiere primero contar con una infraestructura adecuada (vías de comunicación, telecomunicaciones, riego, etc.) que permita la conexión de los pequeños agricultores con el mercado. Además, tal como se reconoció en las cadenas de producción y comercialización del banano y del café, se requiere aumentar el capital social de los pequeños agricultores vía asociaciones que les permita conseguir la certificación respectiva. Con ello, gradualmente se irá mejorando el nivel de capital humano, entendido no solo como asistencia técnica para mejorar la productividad de la tierra, sino también como la capacidad de gestión empresarial que permita que los pequeños agricultores organizados avancen en la cadena de valor. Para elevar más el capital humano, debería simultáneamente mejorarse la calidad de educación y la nutrición de los niños que serán la futura generación de agricultores. Todo esto no es exclusivo de estos mercados especiales sino que, tal como se viene recomendando desde antes de las negociaciones del TLC con EEUU, debería formar parte de una política de desarrollo rural que vaya más allá del sector agrícola. Al parecer el Ministerio de Agricultura está en la línea correcta con el lanzamiento del programa Agro Rural, el cual recoge en parte la visión consensuada de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural elaborada en el 2004.. Sin embargo, existen dos limitaciones: uno, no se está considerando la complementariedad con las actividades no agrarias como lo reconoce la Estrategia y, dos, falta ver si este programa no se politiza y recibe el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia de la República en recursos económicos concretos.

Más allá de la inversión en activos y servicios públicos así como en programas de asistencia técnica, crédito y asociatividad, el gobierno puede jugar un rol fundamental en subsidiar a la agricultura orgánica, en lugar de depender únicamente del “subsidio” de los consumidores finales que están dispuestos a pagar un sobreprecio por reconocer dichos atributos.. Esto no sería con el propósito de generar ventajas artificiales, lo cual va en contra del discurso de la competitividad, sino que tendría como objetivo que se internalicen las externalidades socioambientales positivas que genera. Así, y tomando en cuenta los costos adicionales que implica la agricultura orgánica, se generaría un mayor mercado interno disminuyendo los precios de los alimentos orgánicos no necesariamente por debajo de los alimentos convencionales, sino equilibrándolos.

La producción orgánica no solo trae beneficios sociales al pequeño agricultor y a las poblaciones indígenas, sino también a la seguridad alimentaria. Esto debido a que se han hecho estudios que prueban que los alimentos son más nutritivos que los convencionales. Además, como parte de los principios de esta agricultura, está el trato justo a los trabajadores y el respeto por el medio ambiente. Así, no solo se beneficia la mayor nutrición del suelo, sino además, está estrechamente relacionado con la biodiversidad.

Eso nos lleva a otro punto importante. A través del diálogo político y la cooperación, es posible que se institucionalice dentro del pago por servicios ambientales, la conservación de la biodiversidad. Así, ésta tendría un valor económico y sería menos susceptible a ser degradada por alternativas del uso del suelo o subsuelo más rentables. Todo lo contrario, si bien el uso de agrocombustibles trae consigo beneficios ambientales, también incentiva económicamente a la deforestación.Cuál de las dos alternativas contribuye más con el cambio climático requiere un estudio aparte. Sin embargo, siendo el Perú un país megadiverso, el AdA debería promover más la conservación de la biodiversidad como un bien adicional a ser comercializado en lugar de promover los agrocombustibles.

El tema de la biodiversidad también está ligado con el de la propiedad intelectual. Dado que el Perú ya aprobó que se patenten los organismos vivos, se debe mejorar y sanear el sistema de propiedad intelectual previo a que se fomente la inversión privada en zonas altamente diversas, lo cual reduciría la biopiratería. Incluso más, la denominación de origen puede ser un mecanismo interesante para minimizar la biopiratería y, de alguna manera, sustituir los derechos de propiedad comunales que son difíciles de regular. Arana sugiere una metodología para promover el uso de denominaciones de origen a nivel nacional: una primera etapa donde se comunique a través de folletos, medios de comunicación o alianzas con gremios empresariales y universidades sobre los beneficios económicos de contar con este registro; y una segunda donde se convoquen talleres con productores y organizaciones interesadas para definir los principales productos que podrían ser beneficiados. Además, una vez avanzado el proceso, el establecimiento de Consejos Reguladores solamente puede darse con la participación conjunta del sector público y privado. Finalmente, Arana recomienda que se forme un órgano interno dentro de INDECOPI que maneje exclusivamente el tema de denominaciones de origen.

En conclusión, la política pública debiera coordinar la política comercial con la de desarrollo rural y ambiental, estableciendo prioridades que permitan a los pequeños agricultores una mayor integración con el mercado local, nacional y, eventualmente, beneficiarse de las ventajas del comercio internacional. En otras palabras, si el Estado no cumple con la agenda del desarrollo rural pendiente desde hace muchos años, la liberalización comercial va tener efectos adversos sobre los más pobres, quienes no cuentan con las capacidades para enfrentar dicha situación. Esto evitará que los beneficios del AdA no sean desigualmente repartidos solo en zonas tradicionalmente desarrolladas como las de la costa peruana y las áreas urbanas. La política pública debería ser inclusiva y nivelar los activos públicos de otras regiones como la sierra y la selva, aprovechando sus ventajas comparativas las cuales son importantes en términos de biodiversidad, conocimientos tradicionales y manejo sostenible de recursos naturales. De no hacerse, podríamos nuevamente terminar con un conflicto violento a nivel nacional.