

# AGRICULTURAS ANDINAS, TLC Y GLOBALIZACIÓN AGROALIMENTARIA

¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?

Henri Regnault (coordinador)

Carol Chehab

Manuel Chiriboga

Carlos de Miguel

José Durán

Felipe Jaramillo

Carlos Ludeña

Luciano Martínez

José Núñez del Prado

Jean-Louis Rastoin

Andrés Schuschny

Jorge Torres Zorrilla



COOPERACIÓN  
REGIONAL FRANCESA  
PARA LOS  
PAÍSES ANDINOS



**CISEPA**

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOECONÓMICAS,  
ECONÓMICA, POLÍTICA Y AMBIENTALES

FACULTAD UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

**AGRICULTURAS ANDINAS,  
TLC Y GLOBALIZACIÓN  
AGROALIMENTARIA**

¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?

# AGRICULTURAS ANDINAS, TLC Y GLOBALIZACIÓN AGROALIMENTARIA

¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?

Henri **Regnault** (coordinador)

Carol **Chehab**

Manuel **Chiriboga**

Carlos **de Miguel**

José **Durán Lima**

Felipe **Jaramillo**

Carlos **Ludeña**

Luciano **Martínez**

José **Núñez del Prado**

Jean-Louis **Rastoin**

Andrés **Schuschny**

Jorge **Torres Zorrilla**



COOPERACIÓN  
**REGIONAL FRANCESA**  
PARA LOS  
**PAÍSES ANDINOS**



**CISEPA**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS,  
ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLOGICAS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Agriculturas andinas, TLC y globalización agroalimentaria: ¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades? / Henri Regnault, coord. — Lima : PUCP. CISEPA, 2008. — 224 p.

1. Productos agrícolas – Comercio – Subregión Andina
  2. TLC – Subregión Andina
  3. Estados Unidos – Comercio – Subregión Andina
  4. Agricultura – Subregión andina
- I. Regnault, Henri, coord.

HD 9014.S8 A

*Agriculturas andinas, TLC, globalización agroalimentaria: ¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?*

Primera edición: julio de 2008  
Tiraje: 500 ejemplares

Coordinador: Henri Regnault

Dirección editorial: María Isabel Merino

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú - Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA), 2008

Avenida Universitaria N.º 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2000, anexo 4350

Telefax: (51 1) 626-2815

E-mail: [cisepa@pucp.edu.pe](mailto:cisepa@pucp.edu.pe)

Dirección URL: <http://www.pucp.edu.pe/cisepa/>

© Embajada de Francia en el Perú - Cooperación Regional para los Países Andinos, 2008

Avenida Arequipa N.º 3415, Lima 27 - Perú

Teléfono: (51 1) 215-8400

Fax: (51 1) 215-8430

Dirección URL: <http://www.ambafrance-pe.org>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2008-07243

ISBN: 978-9972-9031-3-7

Cuidado de la edición: Rocío Reátegui

Diseño de cubierta: Camila Bustamante

Diseño de interiores: Gisella Scheuch

Diagramación de interiores: Gráfica Delvi S.R.L.

Impreso en: Gráfica Delvi S.R.L.

*Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

Impreso en el Perú - Printed in Peru

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	9
Introducción	
Las agriculturas andinas frente a la globalización y a los TLC	
HENRI REGNAULT .....	11
Perspectivas estratégicas del sistema alimentario mundial: el modelo agroindustrial frente al modelo de proximidad	
JEAN-LOUIS RASTOIN .....	17
La agricultura de los países andinos y los TLC con Estados Unidos	
MANUEL CHIRIBOGA Y CAROL CHEHAB .....	51
La negociación de Colombia sobre agricultura en la negociación del TLC con Estados Unidos	
FELIPE JARAMILLO .....	97
Fortalezas y vulnerabilidades de las agriculturas bolivianas frente a procesos de apertura de mercados, TLC y globalización agrícola	
JOSÉ NÚÑEZ DEL PRADO .....	109
TLC, globalización y asimetrías de la economía y la agricultura peruana	
JORGE TORRES ZORRILLA .....	141
La vulnerabilidad social del maíz y el banano frente a la apertura comercial en el Ecuador	
LUCIANO MARTÍNEZ .....	153

Evaluación geo-referenciada de los impactos de un TLC entre Ecuador y los Estados Unidos sobre el sector agrícola ecuatoriano: el caso del arroz ANDRÉS SCHUSCHNY, CARLOS LUDEÑA, CARLOS DE MIGUEL Y JOSÉ DURÁN .....	171
Los países en desarrollo frente a la liberalización agrícola: entre oportunidades, reconversiones y vulnerabilidades HENRI REGNAULT .....	201

## PRESENTACIÓN

En América Latina, hace algún tiempo se viene dando un debate sobre las implicancias que tienen la apertura comercial y la globalización de hábitos de consumo alimentario en el crecimiento económico y en el desarrollo de mejores condiciones de vida. Además, en un contexto en el cual el desarrollo agropecuario se da de manera fracturada; por un lado, una dinámica agroexportadora, la cual se presenta como una de nuestras ventajas competitivas para insertarnos en el mercado global; y por otro lado, dificultades para que los sectores agrarios altoandinos encuentren nuevas formas de despliegue y desarrollo, nos preguntamos ¿será la globalización un entorno que les facilite el camino?

Este contexto no solo pone de manifiesto las tensiones que hay entre los diferentes polos de producción agropecuaria: temáticas como las de la seguridad alimentaria, la modificación de los patrones de consumo, el manejo del acumulado tecnológico productivo que tienen nuestras comunidades ancestrales y la mercantilización de la biodiversidad, todo ello exige también un serio debate.

En respuesta a estas inquietudes, el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA) y la Delegación Regional de Cooperación para los Países Andinos de la Embajada de Francia en Lima, en el marco del programa de investigación ACRALLENOS (Análisis Comparado de las Relaciones Agrícolas y agroalimentarias de libre comercio Norte-Sur) de la Red RINOS (Red de Integración Norte-Sur), organizaron en Lima, durante los días 15 y 16 de noviembre de 2007, el Seminario Franco-Andino «Agriculturas andinas, TLC y globalización agrícola y agroalimentaria».

Este seminario contó con la participación de calificados negociadores e investigadores de los cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú, así como de Francia, quienes compartieron con los asistentes su experiencia y estudios, y propiciaron un interesante debate. Cabe señalar la importante labor del profesor

Henri Regnault, responsable del Programa ACRALENOS y coordinador de la Red RINOS, quien tuvo a su cargo la coordinación académica del evento. Debemos reconocer que gracias a su impulso e iniciativa fue que logramos estos resultados.

El libro que en esta oportunidad presentamos, *Agriculturas andinas, TLC y globalización agroalimentaria: ¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?*, pone al alcance de todos los interesados los materiales presentados en este Seminario. El CISEPA cumple así con su función: ser un canal que promueve el debate y la reflexión para buscar interpretaciones que respondan a nuestra realidad, ofrecer un conocimiento más profundo sobre los alcances de la globalización y la integración económica, y abrir perspectivas que hagan posible que el Perú logre un desarrollo integral.

AUGUSTO CASTRO  
Director del Consejo Directivo  
CISEPA-PUCP

## INTRODUCCIÓN

# Las agriculturas andinas frente a la globalización y a los TLC\*

HENRI REGNAULT

La agricultura está en el centro del debate comercial internacional. En el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los bloqueos del Ciclo de Doha de las negociaciones comerciales multilaterales se imputan ampliamente el expediente agrícola, en general, y las subvenciones agrícolas de los países desarrollados, en particular; aunque la realidad es un poco más compleja y una explicación realista de los bloqueos debe también tener en cuenta otros múltiples aspectos (servicios, propiedad intelectual, inversión, contratos públicos, normas de competencia, etcétera). La liberalización comercial agrícola empezó con la conclusión de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) (1993); por ende, tardíamente con relación a la liberalización comercial industrial iniciada a partir de la creación del GATT en 1947: en este retraso de la liberalización agrícola se puede observar un efecto de la complejidad de un expediente que no solamente pone en juego empleos e intereses económicos —lo cual desde ya no es desdeñable—, sino también equilibrios sociales articulados en dinámicas territoriales y medioambientales que justifican, desde el inicio, enfoques pluridisciplinarios que no se limitan únicamente al campo de la economía.

No obstante, las lentitudes y los bloqueos relativos a la liberalización comercial multilateral agrícola no deben ser el árbol que oculta al bosque. Una parte muy importante de la liberalización comercial agrícola se realizó, o está en curso, a escalas más limitadas, regionales por supuesto: en Europa con la Política Agraria Común (PAC) o en Norteamérica con el Tratado de Libre Comercio de América

---

\* Texto traducido del francés por Ana Rosa Tealdo.

del Norte (TLCAN); pero bastante más aún, desde hace una década, en el marco de los acuerdos bilaterales de libre comercio que involucran cada vez más a numerosos países de todos los continentes en una red compleja de vínculos bilaterales que el economista americano Jagdish Bhagwati asoció a la imagen del *spaghetti bowl*.

Más allá de las aventuras inmediatas de la liberalización agrícola, pero en vínculo directo e interactivo con ella, se asiste a una verdadera globalización agrícola y agroalimentaria que tiende a uniformizar las normas de consumo y que pone en peligro el mantenimiento de los variados sistemas productivos locales, en simbiosis con las culturas nacionales y las particularidades naturales locales. En el primer trabajo de este libro, «Perspectivas estratégicas del sistema alimentario mundial: el modelo agroindustrial frente al modelo de proximidad», Jean-Louis Rastoin pone en evidencia el lugar que ha ocupado el modelo agroindustrial en el marco de la globalización agroalimentaria.

Los cuatro países andinos que conforman actualmente<sup>1</sup> la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no escapan a la dinámica de la liberalización-globalización, ya sea comprometiéndose de manera voluntaria o pensando en poder abstraerse de ella. Tres países han negociado un TLC con los Estados Unidos: Perú, Colombia y Ecuador. Después de duros debates internos, solamente dos de ellos lo ratificaron, Perú y Colombia, pero hasta el momento solo el TLC con Perú ha sido ratificado por los Estados Unidos. Debido a su reciente cambio político (la elección de Correa para ocupar la presidencia), Ecuador ya no desea ratificar su TLC con los Estados Unidos. En el segundo texto, «La agricultura de los países andinos y los TLC con Estados Unidos», Manuel Chiriboga y Carol Chehab se refieren precisamente a las negociaciones de estos tres TLC. En el tercer texto, «La negociación de Colombia sobre agricultura en la negociación del TLC con Estados Unidos», Felipe Jaramillo analiza de manera más específica el TLC negociado por Colombia y que aún no ha sido ratificado por los Estados Unidos.

Bolivia solo estuvo como observador en las negociaciones Estados Unidos-Países Andinos y, en el marco de la política implementada por el gobierno de Evo Morales, no desea firmar ningún acuerdo de libre comercio —incluso con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)—, porque considera que tales acuerdos pueden atentar contra su soberanía nacional debido a las normas impuestas en cuanto a derechos

---

<sup>1</sup> Desde el retiro de Venezuela en abril de 2006.

de los inversionistas extranjeros, de propiedad intelectual (en particular sobre las plantas) o contratos públicos. Por el contrario, Bolivia se inscribe en la «dinámica» naciente de la Alternativa Bolivariana de las Américas y el Caribe (ALBA) y no preconiza los TLC, sino más bien los TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos, según la fórmula de Evo Morales). En el cuarto texto, «Fortalezas y vulnerabilidades de las agriculturas bolivianas frente a procesos de apertura de mercados, TLC y globalización agrícola», José Núñez del Prado hace explícitas las especificidades y las posiciones bolivianas relativas a este expediente.

Los debates andinos que acompañaron el proceso de negociación con los Estados Unidos no son comprensibles fuera de la historia de las relaciones comerciales entre estas dos zonas. En los años noventa, los Estados Unidos, en el marco de una política comercial preferencial no recíproca iniciada con la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative), propusieron a los países andinos un régimen comercial conocido bajo el nombre Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), renegociado a principios de esta década como Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) concediendo, en particular, cuotas arancelarias con arancel cero para algunas producciones agrícolas. Estas cuotas permitieron desarrollar nichos exportadores sobre productos bien definidos (espárrago, alcachofa y pimienta para Perú, por ejemplo) y; por lo tanto, dieron nacimiento a grupos de presión exportadores. El final programado de las preferencias unilaterales americanas y la necesaria firma de acuerdos bilaterales recíprocos de libre comercio para mantener los nichos exportadores transformó evidentemente a estos grupos de presión exportadores en ardientes partidarios de los TLC. En el quinto texto, «TLC, globalización y asimetrías de la economía y la agricultura peruana», Jorge Torres Zorrilla presenta claramente todas las oportunidades que un país andino como el Perú puede esperar a partir de la implementación de un TLC con grandes países desarrollados.

Pero la bilateralidad de las preferencias comerciales entre los Estados Unidos y los países andinos que firman un TLC no se limita a mantener y aumentar los mercados de los productos agrícolas exportables andinos. Abre también los mercados agrícolas y agroalimentarios de los países andinos a las exportaciones americanas de productos básicos y, en particular, cereales (trigo, arroz, maíz) o de fibras (algodón) producidos en los Estados Unidos en condiciones de productividad y subvenciones sin común medida con las que prevalecen en los países andinos. De ahí la preocupación de los productores andinos de estos productos básicos —incluida la papa (producción especialmente simbólica de la identidad

andina)— ante las perspectivas de competencia de la agricultura americana y ante la incertidumbre de las posibilidades de reconversión, por no tener acceso a los conocimientos y a los capitales necesarios. Pero una intensificación de las relaciones comerciales a través de una liberalización entre la CAN y el MERCOSUR tendría el mismo efecto debido a los escasos costes de producción —sin subvenciones— de Brasil o Argentina. Dos trabajos reunidos en este libro, con diferentes enfoques metodológicos, se refieren a las amenazas que penden sobre dos cultivos importables de Ecuador: en el sexto texto, «La vulnerabilidad social del maíz y el banano frente a la apertura comercial en el Ecuador», Luciano Martínez muestra cómo los productores ecuatorianos tienen mucho que temer en relación con la implementación de un TLC con los Estados Unidos. En el séptimo texto, «Evaluación geo-referenciada de los impactos de un TLC entre Ecuador y los Estados Unidos sobre el sector agrícola ecuatoriano: el caso del arroz», Andrés Schuschny, Carlos Ludeña, Carlos de Miguel y José Durán realizan un análisis fino a escala microrregional de los previsible impactos del TLC sobre las explotaciones de arroz en función de la accesibilidad de la zona.

¿Los países que van a permanecer fuera del libre comercio van, no obstante, a quedar eximidos de todo impacto perturbador? De ninguna manera. El fin de las preferencias unilaterales americanas, si se produce —lo que no se puede dar por sentado— les hará perder sus nichos exportadores en el mercado americano, en caso de que estos existan. Pero, por otro lado, estos países también corren el riesgo de perder las exportaciones al interior de la CAN cuando no están basadas en una ventaja absoluta de coste de producción: es así, por ejemplo, como Bolivia está perdiendo sus exportaciones de soya al interior de la CAN porque estas no son competitivas (a pesar de elevadas subvenciones, en forma de desgravación de los combustibles), mientras que la soya americana, brasileña o argentina entra a los demás países andinos con aranceles reducidos, ya sea en el marco de los TLC o de acuerdos CAN-MERCOSUR. Del mismo modo, más allá de los TLC o de las relaciones con el MERCOSUR, en el marco de la globalización, incluso bajo sus formas de comercio justo (¿la globalización con rostro humano?), Bolivia se encuentra confrontada a un auge de la quinua que no está exento de plantear problemas: para los consumidores nacionales que constatan alzas de precio difícilmente soportables; para los equilibrios ecológicos de un altiplano frágil que ve disociarse el sistema previo que asociaba quinua y llamas y corre así el riesgo de una degradación de los suelos.

Por lo tanto, todos los países andinos, ya sea que constituyan partes interesadas en el *spaghetti bowl* de los TLC o que se abstengan de toda participación en estos

TLC, están involucrados en la globalización agrícola y agroalimentaria y en las inevitables rearticulaciones que esta induce. En efecto, cada sistema productivo nacional está sometido a una recomposición de sus estructuras internas y de su inserción internacional, en la intersección de la expansión de sus producciones de productos exportables y del estancamiento de sus producciones de productos importables. Pero más allá de estos efectos primarios, analizables en términos económicos, se vislumbran muchas consecuencias e interacciones que pueden analizarse a través de los parámetros de lectura de otras ciencias sociales (sociología, geografía humana) y también de la ecología o de la biología (biodiversidad, degradación de los suelos, desertización, etcétera).

Basándose en sus investigaciones previas o en curso, los investigadores reunidos en Lima se esforzaron por aclarar los cambios inducidos en los países andinos por la globalización agrícola y agroalimentaria a través de la declinación andina de tres palabras clave en los procesos de liberalización: *oportunidad*, *reconversión* y *vulnerabilidad*. En el octavo texto, «Los países en desarrollo frente a la liberalización agrícola: entre oportunidades, reconversiones y vulnerabilidades», Henri Regnault trata precisamente de sistematizar una articulación general de estas tres palabras clave en torno a un paradigma ORV que permite aclarar —de manera estática y dinámica— las políticas de optimización de las trayectorias territoriales.

La globalización es un proceso histórico basado en verdaderas innovaciones técnicas y organizativas. Sería inútil pretender detenerlo, en nombre de una idealización de sociedades previas, duras sin embargo frente a los débiles. Por el contrario, es importante comprender los riesgos para estar en mejores condiciones para administrarlos. Los países andinos, como los otros, tienen que colocarse en el nuevo escenario productivo agrícola y agroalimentario mundial y el actual debate sobre los TLC no es más que un momento en este reposicionamiento. Sus sociedades rurales ya conocen y conocerán aún más el proceso histórico de reducción de los activos agrícolas y en consecuencia de reasignación de los activos entre sectores, regiones y países. Sus modos de consumo alimentario seguirán evolucionando, modificando así las condiciones de la demanda y haciendo que la oferta evolucione. Pero es evidente que las condiciones geográficas, climáticas y sociales inducen fragilidades que pueden hacer que la confrontación de las oportunidades y vulnerabilidades sea explosiva. De allí la importancia que tiene el correcto manejo de dichos fenómenos para facilitar la implementación de reglamentos que tiendan a maximizar los impactos positivos y a minimizar los impactos negativos.

# **Perspectivas estratégicas del sistema alimentario mundial: el modelo agroindustrial frente al modelo de proximidad\***

JEAN-LOUIS RASTOIN\*\*

## **INTRODUCCIÓN**

El sistema alimentario es «la manera como los hombres se organizan, en el espacio y en el tiempo, para obtener y consumir sus alimentos» (Malassis 1994). Este sistema alimentario atraviesa distintas etapas en la historia de las sociedades humanas y de los países.

Su origen (desde hace diez mil años o algunos siglos, según los países) siempre ha sido *la actividad agrícola*, en torno a la cual se crean —sobre la base de vínculos de sangre y el apego por la madre tierra— explotaciones que son a la vez el lugar de la producción alimentaria y del consumo. Hay unidad de lugar, autarquía, circuito breve ultracorto. Este estadio subsiste aún, ampliamente, en los países más pobres e involucra a varios cientos de millones de personas en el mundo actual.

Más tarde (hasta el siglo XVIII o XIX), aparecen la división del trabajo entre los hombres (el agricultor, el artesano, el negociante) y la urbanización, que fragmentan la cadena alimentaria (del campo al plato o al vaso). El sistema alimentario engloba entonces, de manera interactiva, la producción de insumos, de materias primas agrícolas, la transformación de estas materias primas para elaborar productos consumibles y su comercialización, así como todos los servicios anexos

---

\* Texto traducido del francés por Ana Rosa Tealdo.

\*\* Profesor y director de la Unidad Mixta de Investigación sobre el Agro «MOISA» (Mercado, Organizaciones, Instituciones y Estrategias de Actores), en la que participan SUPAGRO-INRA-CIHEAM-CIRAD-IRD. Correo electrónico: rastoin@supagro.inra.fr

que requieren los distintos sectores (transportes, financiamiento, investigación, capacitación, administración). Esta multiplicidad de actividades y actores, y la importancia de la función alimentaria, permitieron que el sistema alimentario se convirtiera, en la mayoría de los países, en el primer sector económico por el número de empleos y el volumen de negocios.

Hace alrededor de medio siglo, entramos en la *era agroindustrial* del sistema alimentario, con una generalización del modo de producción industrial (es decir, la normalización y la fabricación en gran serie, fundamentalmente) y el consumo masivo. Esta etapa agroindustrial, en un contexto de urbanización exponencial, se caracteriza por una prolongación extraordinaria de la cadena agroalimentaria y por una muy fuerte reducción del tiempo consagrado a la preparación y a la ingesta de alimentos.

Desde fines del siglo pasado, se vislumbra una *cuarta era alimentaria* que denominamos «agrot terciaria», ya que los alimentos tienden a convertirse —desde el punto de vista de su contenido económico— en servicios y ya no en bienes materiales. De esta manera, en los Estados Unidos, alrededor de la mitad del precio final del producto alimentario promedio representa prestaciones de servicio o exacciones: transporte, *marketing* (la publicidad representa más del 10%), intereses bancarios y seguros, márgenes de distribución, tasas e impuestos, beneficios. La parte representada por las materias primas agrícolas cayó por debajo de 20%. El resto, que representa 30%, corresponde a la industria alimentaria y a la del embalaje, principalmente. En relación con el consumo, la mitad del presupuesto de los hogares consagrado a la alimentación se gasta en restaurantes, ampliamente dominados por los *fast-foods*. Esta era agrot terciaria se confronta con una sociedad postindustrial que en realidad se ha convertido en hiperindustrial, es decir, que generaliza el proceso de industrialización y mercantilización a los servicios que hasta el momento habían sido poco afectados (Stiegler 2004).

El modelo agroindustrial presenta un rápido crecimiento en los países emergentes (con renta intermedia), incentivado por la expansión de la gran distribución: hoy en día, en América Latina y en el sudeste asiático, los supermercados controlan 50% del comercio al por menor, mientras que hace diez años controlaban el 20% (Euromonitor 2007). En efecto, la concentración de la fase posterior induce en los sectores agroalimentarios un movimiento de estandarización de los productos con respecto a las normas de los distribuidores y una reestructuración rápida de la industria agroalimentaria (IAA) y de la fase preliminar agrícola.

Sea cual fuese la configuración del sistema alimentario, el alimento sigue siendo la base de la vida, y también el fundamento del acto social que es (o que era) el momento de la comida (Fischler 1990) y, en gran parte, de la sociedad, puesto que todas las grandes civilizaciones como la mesopotámica, egipcia, china, maya, etcétera tienen un fuerte vínculo con la agricultura. Por ende, lo que está en juego en términos de desarrollo humano y de organización social es fundamental.

Para responder a la problemática planteada en el título de este trabajo, nos basaremos en el método de la prospectiva que consiste, inicialmente, en identificar las variables que describen los cambios así como a los principales actores y, luego, en esbozar escenarios para el futuro (Godet 2001). Tratándose aquí de una reflexión sobre un futuro programa de investigación, nos limitaremos a dos situaciones contrastadas (continuidad y ruptura).

En primer lugar, describiremos las características del sistema alimentario que tenderían a generalizarse a nivel mundial en el marco de una situación «que sigue la corriente del agua». Luego nos interrogaremos acerca de la posibilidad de un escenario alternativo, en la medida en que el modelo dominante parece conducir hacia un callejón sin salida desde el punto de vista del desarrollo sostenible. A continuación, presentaremos el contexto político y estratégico de la emergencia de un sistema alimentario alternativo. Para concluir, examinaremos algunos derroteros que podrían facilitar una transición hacia un «modelo deseable», en el contexto de una hibridación de escenarios contrastados.

## **I. CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DOMINANTE: EL SISTEMA ALIMENTARIO AGROINDUSTRIAL Y AGROTERCIARIO**

El sistema alimentario será analizado desde la óptica del aparato producción-comercialización. Se le puede definir como «el conjunto interdependiente de actores que intervienen en la satisfacción de las necesidades alimentarias de una población, en un determinado marco geográfico, regional, nacional e internacional» (Rastoin 1995). El enfoque en términos de «sistema alimentario» es aún poco utilizado en los ejercicios de prospectiva mundial que se centran principalmente en la oferta de materias primas.<sup>1</sup> Esto es muy reductor en la medida en que entre 40% y 90% de los alimentos consumidos en el mundo son transformados por la industria y las cadenas agroalimentarias tienden a ser dominadas por las empresas garantes.

El modelo de la era agroindustrial puede calificarse como intensivo, especializado, concentrado, financiado y en vías de globalización.

*Intensivo*, ya que los rendimientos técnicos por hectárea son muy elevados en la agricultura, así como por metro cuadrado de fábrica o de grandes supermerca-

<sup>1</sup> Por ejemplo, el modelo 2015/2030 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Véase Brinsma (2004). Para una presentación crítica de los análisis prospectivos sobre la evolución de la agricultura, véase Drogué y otros (2006).

dos en la industria alimentaria o la distribución, y por trabajador en los tres casos. Por ejemplo, una hectárea irrigada puede producir cerca de 20 toneladas de maíz y una fábrica de queso, 150.000 *camemberts* pasteurizados por día. Un asalariado de la industria de materias grasas genera, en promedio, un volumen de negocios superior a los 800.000 euros.

*Especializado*, debido a la selección de un reducido número de plantas y de especies animales en los sistemas agrícolas contemporáneos. Los científicos consideran que de un potencial de 30.000 vegetales comestibles, solo 120 se cultivan ampliamente y 9 alimentos garantizan el 75% de las necesidades alimentarias de la población mundial, 3 de los cuales (trigo, arroz y maíz) representan 60% (Raoult-Wack 2001). ¡Distamos mucho de valorizar la biodiversidad! Se le considera especializado también a nivel de la IAA, lo que hoy en día conduce hacia una industria de montaje de ingredientes que provienen de los cuatro rincones del mundo, en función de los costes relativos. De esta forma, se ha podido constatar que un envase de yogur «contenía» 8.000 km de transporte, acumulando las distancias recorridas por el conjunto de los componentes necesarios para su fabricación y entrega (*food miles*). Los costes de los factores externos imputables al transporte de los productos alimentarios en el Reino Unido fueron estimados en 9 mil millones de £ para 230 mil millones de t/km recorridos en el 2002, lo que representa 50% más que el valor agregado (VA) por la agricultura y la mitad del VA de las industrias alimentarias (Smith y otros 2005). Teniendo en perspectiva una fuerte alza del coste de los transportes en los próximos años y las amenazas del cambio climático,<sup>2</sup> se puede observar los límites de dicho modelo productivo.

*Concentrado*, ya que en Francia, por ejemplo, 2/3 de la producción agrícola proviene de la cuarta parte de los agricultores, 2/3 del volumen de negocios del IAA corresponde a menos de la décima parte de las empresas y 90% del comercio al por menor alimentario de autoservicio corresponde a seis empresas. La muy elevada concentración de las «súper centrales de compra» confiere un enorme poder de mercado a los grupos multinacionales de la gran distribución: International Retail and Trade Services, Auchan y Casino (IRTS), Agenor (Intermarché, Eroski y Edeka), Carrefour Marchandises Internationales (CMI).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En Francia, el sector transportes contribuía en un 26,5% a las emisiones totales de gas de efecto invernadero en el 2004 (agricultura 19%, industria manufacturera 20%), en aumento del 23% desde 1990, mientras que los demás sectores productivos disminuyen (agricultura, -10,5%, industria manufacturera, -22%). Véase Institut Français de l'Environnement (IFEN) (2006).

<sup>3</sup> La mayoría de estas estructuras están establecidas en Ginebra para eludir la normativa de la Unión Europea acerca de la competencia.

*Financiado*, ya que las empresas líderes de la agroindustria y de la gran distribución son muy cotizadas en bolsa y, consecuentemente, están sometidas a la voluntad de sus accionistas que, cada vez más, son fondos cuyos gestores razonan como inversionistas y no como industriales. Estos gestores instauraron la dictadura de las tasas: crecimiento y rentabilidad a corto plazo. La gobernabilidad es accionarial y no asociativa (Pérez 2004).

*En vías de globalización*, ya que se asiste a un triple fenómeno: crecimiento del comercio internacional, desarrollo de las inversiones directas extranjeras (IDE) y difusión del modelo de consumo occidental a través de los medios de comunicación masivos. Desde hace medio siglo, los intercambios internacionales de bienes alimentarios han aumentado dos veces más rápido que la producción (ritmo que está alrededor de 4% anual para las exportaciones mundiales de productos alimentarios, contra 2% para la producción, según FAOSTAT 2005b). En el 2004, el cociente exportación/producción alcanzaba aproximadamente 15%, con picos de 75% para las bebidas estimulantes (café, cacao, té). Los intercambios se concentran en algunos operadores: las empresas multinacionales concentran 2/3 de las transacciones internacionales, ya sea porque se trata de comercio intraempresarial (entre cadenas que pertenecen a un mismo grupo), o porque uno de los operadores es una multinacional. Las IDE aumentaron considerablemente en los años noventa, especialmente en el sector de la gran distribución (Carrefour posee más de diez mil almacenes en cincuenta países del mundo) y en el del IAA. Por último, la promoción a través de la televisión, con enormes presupuestos publicitarios,<sup>4</sup> de los productos de las empresas multinacionales agroindustriales (EMN) amplía los mercados a un número limitado de marcas y productos que tienden a convertirse en «globales» y contribuyen de esta manera a uniformizar el modelo de consumo según las normas de las EMN, que rara vez corresponden a las de los nutricionistas.

## **2. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA ALIMENTARIO CONTEMPORÁNEO**

### **2.1. Muchos aspectos positivos...**

En primer lugar, este modelo alejó el *espectro de las hambrunas* y permitió alcanzar la autosuficiencia a nivel global: si todos los habitantes del planeta compartieran equitativamente la producción alimentaria mundial, hoy en día se podrían satisfacer los estándares alimentarios. La última hambruna de origen alimentaria

<sup>4</sup> Más de 17 mil millones de dólares para las veinte primeras firmas mundiales de la IAA, es decir, cerca del 5% de las cifras correspondientes al 2002. Véase Ayadi y otros (2004).

afectó a Irlanda a mediados del siglo XIX y causó más de un millón de muertos. Ciertamente, el siglo XX ha sido el más fatal de todos los tiempos y las víctimas del hambre se cuentan por decenas de millones (China, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), África). Pero estas hambrunas tienen principalmente un origen político o militar y derivan secundariamente de catástrofes naturales (cataclismos, inundaciones, sequía) (Devereux 2002). El progreso técnico fue decisivo en esta búsqueda de la autosuficiencia. En cuatro décadas (1961-2002) duplicaron los rendimientos mundiales medios de arroz (de 2 a 4 t/ha), triplicaron los del trigo (de 1 a 3 t/ha). Ello significa que las ciencias agronómicas permitieron aplicar, de manera operativa, un sistema de producción alimentario muy eficaz con relación al objetivo de autosuficiencia.

En segundo lugar, como activo del sistema agroindustrial (ubicándose en el lugar del consumidor) debe considerarse la *muy fuerte disminución del precio de los alimentos*: en Francia, hacia 1700 se requería trecientas horas de trabajo para poder comprar 100 kg de trigo y en el 2000 se requiere apenas dos horas. Las fantásticas ganancias de productividad de la agricultura y el IAA permitieron esta evolución. Se sabe que la reducción del precio de la alimentación permite liberar poder adquisitivo para otros bienes y servicios y participa, por ende, en el crecimiento económico.

Tercera conquista, *la inocuidad alimentaria*. A pesar de las recientes crisis (vaca loca, dioxina, listeria, etcétera), sumamente mediatizadas, se constata que el número de muertes a causa de toxicidad de los alimentos ha sido muy modesto: el sistema alimentario agroindustrial es bastante sólido, incluso siendo vulnerable a patologías contagiosas, debido a su concentración.

Cuarto elemento positivo, los efectos del sistema agroindustrial sobre *la actividad económica*. Debido a su sofisticación, permitió la creación o el desarrollo de nuevos sectores como el embalaje, la logística, la distribución y la restauración. Gracias a ello, el empleo pudo mantenerse, mientras que caía en otros sectores. La desaparición de empleos agrícolas estuvo acompañada por una creación de puestos de trabajo, principalmente en los servicios. El personal del sistema alimentario, con alrededor de 4 millones de empleos en Francia y 16 millones en los Estados Unidos, solo presenta una ligera erosión en el largo período.

Por último, la sociedad de la abundancia, que caracteriza a algunos países, permite una *hiper reelección* y, en consecuencia, satisfacciones hedonistas a través del consumo.

## 2.2. ... pero hay fracasos y patinazos

Desde la óptica del consumo, a escala planetaria, el modelo agroindustrial —a pesar de los innegables aportes sobre los que trataremos más adelante— no llegó a alcanzar el objetivo de todo sistema alimentario, tal como fuera definido en la Cumbre Mundial de la Alimentación llevada a cabo bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Québec, en 1995:

[...] garantizar a todos el acceso a una alimentación disponible próximamente, económicamente accesible, culturalmente aceptable, sanitariamente y nutricionalmente satisfactoria.

Como eco de esta declaración se tendrá en cuenta que más de 850 millones de seres humanos aún sufren de desnutrición, fenómeno concentrado en un 95% en los países en vías de desarrollo (PVD).<sup>5</sup> Los costes inducidos son colosales: varios centenares de billones de dólares a causa de las muertes prematuras, de la pérdida de productividad, del ausentismo escolar y profesional, etcétera (FAO 2005a).

Al mismo tiempo, cerca de 35% de la población mayor de 15 años en los Estados Unidos y 20% en Europa está afectada por la obesidad (IMC > 30).<sup>6</sup> En total, el mundo estaría contando con más de mil millones de personas con sobrepeso; es decir, sobrealimentadas. Este fenómeno también involucra, y de manera creciente, a los PVD. Esta desviación alimentaria genera temibles patologías calificadas como ENTA (enfermedades no transmisibles o crónicas vinculadas a la alimentación), primera causa de mortalidad (enfermedades cardiovasculares, diabetes, cánceres del tubo digestivo, osteoporosis) y generadoras de costes económicos considerables (18 mil millones de euros en Francia,<sup>7</sup> y por lo menos, 90 mil millones de dólares en los Estados Unidos en el 2000).

Por último, según la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2 mil millones de personas, especialmente de las categorías vulnerables (mujeres embarazadas, niños, ancianos), sufrirían graves enfermedades debido a las carencias de micronutrientes, vitaminas y oligoelementos.

<sup>5</sup> 815 millones de personas subalimentadas en los PVD, 28 millones en los países en transición y 9 millones en los países industrializados durante el período 2000-2002.

<sup>6</sup> El IMC (índice de masa corporal) se calcula al dividir el peso de un individuo, expresado en kilos, entre el cuadrado de su estatura expresada en metros.

<sup>7</sup> Según un estudio realizado en el 2000 por el doctor Bruno Detournay del CEMKA.

*En total, son más de tres mil millones de individuos, o sea cerca de la mitad de la población mundial, los que estarían en una situación de desnutrición, con consecuencias patológicas importantes.*

Las causas de este «desorden alimentario» han sido definidas. Se trata de la pobreza, del estatus de las mujeres, de las carencias de los sistemas de salud, de la ausencia de educación y de la ausencia de políticas públicas consagradas al expediente alimentario (Senegal 1981). Sobre este último punto, que es muy importante, es preciso recordar que el libro blanco sobre la alimentación de la Unión Europea data del 2000 (y no se trata, lejos de ello, de una política alimentaria) y que el Programa Nacional Nutrición-Salud (PNNS) empezó —tímidamente— en Francia en el 2001.<sup>8</sup>

Por último, el modelo alimentario de la era agroindustrial se basa en un modelo de consumo masivo completamente «mercantilizado» y tremendamente individualista que muestra sus límites.<sup>9</sup>

Las características del *modelo de producción agroindustrial* ocasionan que este modelo genere factores externos negativos; es decir, molestias o disfunciones cuyos costes actualmente no son asumidos y que, por ende, aún tienen poco peso en las decisiones estratégicas de los principales actores. En este punto se puede mencionar el agotamiento de los recursos naturales (Brown 2004) y la degradación de los paisajes, la hiperespecialización de las unidades de producción y la artificial hipersegmentación de los productos que empeoran las disparidades económicas entre empresas y entre consumidores. Por otro lado, la liberalización comercial internacional y el bajo precio de los transportes de mercancías inducen deslocalizaciones de actividades hacia lugares favorecidos por los costes comparativos, a partir de los cuales los productos se exportan hacia todo el mundo. Por ejemplo, el pollo congelado estándar producido por los Estados Unidos o por el Brasil a menos de un dólar entran a competir con las aves oriundas de Marruecos o de África subsahariana, arruinando a pequeños productores locales que van a agrandar los contingentes de las personas desempleadas de las megalópolis, y alterando asimismo la tipicidad organoléptica de las preparaciones tradi-

---

<sup>8</sup> El PNNS 2007 movilizaría 47 millones de euros, principalmente consagrados a gastos de comunicación. Esta suma debe compararse con los 5 billones de euros invertidos por las empresas agroalimentarias para la promoción de sus productos en Francia y con los 5 billones de dólares consagrados por Nestlé, desde hace una década, en años buenos o malos, a su publicidad en cien países del mundo: ¡la relación es de 1 a 100!

<sup>9</sup> Al respecto, se puede consultar un buen análisis acerca de las desviaciones del sistema de comida rápida en Schlosser (2003).

cionales y, a largo plazo, haciendo desaparecer el patrimonio culinario regional. Por último, el modelo agroindustrial, en razón de la concentración de sus unidades de producción (en particular, en el sector animal «intensivo»), presenta una elevada vulnerabilidad a las pandemias, tal como pudo ser constatado en la crisis de EEB (encefalopatía espongiforme bovina) al final de los años noventa o de la gripe aviar en el 2006.

Al término de este análisis de *los éxitos y de los impases* del modelo agroindustrial, hoy en día uno se puede interrogar acerca de su porvenir con un horizonte de dos generaciones (horizonte 2050) y examinar cuáles podrían ser los marcos de un modelo alternativo.

### 3. PROSPECTIVA DEL SISTEMA ALIMENTARIO Y ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES

Vamos a analizar la viabilidad y la posible configuración estratégica del escenario agroindustrial y del escenario alternativo, en función de los desafíos económicos y sociales del sistema alimentario, desde la óptica de la demanda y de la oferta.<sup>10</sup> Al respecto debemos señalar que, a pesar de que muchos modelos de previsión de la alimentación a largo plazo están disponibles en el mundo entero, estos solo se enmarcan en una visión agrícola.<sup>11</sup> No obstante, la agricultura está en declive en el sistema alimentario y en muchos países tan solo representa una escasa fracción de la cadena alimentaria. En adelante, es indispensable la construcción sistémica de modelos que incluyan las posteriores fases de las cadenas.

*La población mundial* aumentará en cerca de 50% de aquí al 2050, fecha en la que los demógrafos prevén un «estado estacionario» en torno a 9 mil millones de seres humanos. Esta evolución variará según los continentes y según los países de cada continente. El crecimiento de la población total alcanzará 40% en los próximos 45 años: duplicará en África (+ 114%), aumentará aproximadamente 40% en América Latina, Asia y Oceanía; crecerá 32% en Norteamérica y decaerá

<sup>10</sup> La Academia de Agricultura de Francia desarrolla, desde hace varios años, una profunda reflexión acerca del porvenir del sistema agroalimentario mundial y el 22 de noviembre de 2006 le consagró una sesión. Un documento con la presentación de los trabajos realizados en las secciones 4, 7 y 10 está en preparación. Véase Bonnamour y otros (2006).

<sup>11</sup> WFM de la FAO, IMPACT del IFFPRI (International Food Policy Research Institute), AGLINK de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, París), SWOPSIM y FSA del USDA (United States Department of Agriculture), FAPRI de la Iowa State University y University of Missouri, GTAP, de Purdue University, CAPRI, de la Universidad de Bonn, WEMAC del INRA (Institut National de la Recherche Agronomique, Francia), ID3 del CIRAD (Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement, Francia), Agrimonde del INRA/CIRAD.

10% en Europa. De esta manera, en los actuales países ricos, se evidencia el contraste entre los Estados Unidos y Canadá y el antiguo mundo. Dos fenómenos principales caracterizarán esta evolución: la continuación de la urbanización y el envejecimiento de la población.

El hábitat urbano y el hábitat rural se igualaron en el 2006. El mundo asiático y el mundo africano seguirán siendo muy rurales, mientras que en las otras regiones del mundo pronto habrá 80% de personas en las urbes.

El envejecimiento de la población será mucho más marcado en Europa que en las demás regiones del mundo. En el 2050, la proporción de individuos mayores de 60 años alcanzará 10% en África, alrededor de 25% en Asia, América y Oceanía, y cerca de 35% en Europa.

Estos dos factores —urbanización y pirámide de edades— tendrán una influencia considerable sobre el sistema alimentario a causa de la longitud inducida de las cadenas alimentarias y de las especificidades que derivan de los grupos de edad de los consumidores.

Ante la pregunta: «¿Puede la tierra alimentar a 9 mil millones de seres humanos?», las respuestas tienen matices. De manera simplificada, se puede decir «sí» a nivel técnico<sup>12</sup> y «sí, si es que» en el ámbito socioeconómico y político. A nivel de los laboratorios de investigación existen soluciones en lo que atañe al modelo agroindustrial. No obstante, su difusión en los PVD requeriría profundas reformas en términos de políticas (en particular, de distribución de las riquezas) y de organización, así como enormes inversiones, sin común medida con los financiamientos actualmente otorgados por los países ricos en favor de los países pobres.

Por otro lado, se requiere hacer una *revisión del modelo de consumo*. En efecto, las principales tendencias que existen desde hace cincuenta años demuestran que se está imponiendo un régimen alimentario basado en un elevado consumo de proteínas animales, cuya producción es muy costosa (para fabricar una caloría animal, se necesitan siete calorías vegetales). Es decir, este modelo no podría generalizarse a la población mundial, ya que exigiría recursos en terrenos y en agua que sobrepasan las disponibilidades totales del planeta. Como, por otra parte, los nutricionistas condenan este modelo por el hecho de integrar un consumo excesivo

---

<sup>12</sup> En particular, gracias a las perspectivas presentadas por las biotecnologías.

de lípidos y azúcares<sup>13</sup> y generar patologías de gran amplitud, pareciera que el único escenario posible consiste en un cambio de comportamiento alimentario. Añadamos que la relación con los alimentos, por el hecho de la desestructuración de las ingestas de comida, tiende a romper el vínculo social que antes desempeñaba la organización de la vida familiar, marcada por los momentos consagrados a la alimentación. Al mismo tiempo, la gran expansión de los sectores producción-comercialización aleja permanentemente al consumidor del productor.

Según los médicos, es necesario tender hacia un régimen más natural y más diversificado. Este régimen tiene la ventaja de ser no solo preventivo de las ENTA, sino de ser también más agradable para los sentidos y restaurador del vínculo social e intergeneracional del que cruelmente adolecen nuestras sociedades individualistas.

Aunque el modelo de consumo hacia el cual sería necesario tender puede ser definido con precisión, el asunto del *modelo de producción alimentaria* aún no ha sido resuelto. Desde hace algunos años, profesionales y asociaciones nos alertan acerca de los límites del modelo agroindustrial y preconizan un esquema alternativo, basado en circuitos cortos y empresas de tamaño humano.<sup>14</sup> Sin embargo, este enfoque no integra ni el cálculo económico ni el concepto de tiempo. Un esquema productivo basado en pequeñas unidades de producción agrícola y artesanal, a pesar de la empatía que puede generar en un contexto de gigantismo de las empresas agroindustriales y agroterciarias, inevitablemente supondría una fuerte reducción de la productividad laboral (e incluso de la tierra y de los equipamientos, por razones técnicas y económicas). Ahora bien, es necesario saber que hoy en día un agricultor francés alimenta a cerca de 80 personas, 70 de las cuales están en el territorio nacional, y un empleado del sector agroalimentario abastece a 125 consumidores, 100 de los cuales están en Francia. Dicho de otro modo, menos del 5% de la población activa está involucrada en la producción de alimentos en los países ricos. Además, en muchos países, el sistema alimentario está fuertemente integrado al mercado internacional, lo que significa que importantes —y a veces— vitales ingresos financieros proceden del extranjero. En consecuencia, una reducción de las capacidades de exportación debida a una

---

<sup>13</sup> «Calorías vacías», poco costosas debido al los progresos técnicos y de gestión y a las políticas agrícolas que preconizaron los proteaginosos (vertiente soja en los Estados Unidos) o el azúcar (política agrícola común de la Unión Europea).

<sup>14</sup> Véase, en particular, los trabajos del Groupement d'Intérêt Scientifique «Systèmes Agro-alimentaire Localisés» (GIS SYAL), por ejemplo, Fourcade y otros (2006).

menor competitividad internacional sería perjudicial para el crecimiento económico y el empleo.

El modelo inspirado en el lema «small is beautiful» (Schumacher 1973), que apareció después del primer impacto petrolífero, implica *cinco consecuencias a nivel socioeconómico*, para los países que han alcanzado la fase agroindustrial: *a)* aumentar significativamente la población activa en el sector agrícola y agroalimentario (por ende, habría que encontrar voluntarios); *b)* correlativamente, redefinir el uso del espacio retrasando el éxodo hacia las zonas costeras y distribuyendo de manera más equilibrada las infraestructuras materiales y los servicios; *c)* una reducción de los recursos en divisas, al menos en una fase transitoria de tránsito de productos masivos a productos de alta calidad específica; *d)* un fuerte aumento del precio de los alimentos (por ende, sería necesario consagrar una mayor parte del presupuesto de los hogares a la alimentación); *e)* una modificación de los comportamientos de compra de los consumidores (una relación diferente con respecto a la alimentación).

Estas cinco consecuencias o condiciones marcarían una ruptura en relación con las tendencias observadas desde hace más de un siglo en la mayoría de los países del mundo. Otras evoluciones, que también plantean problemas, serían indispensables: invertir aún más tiempo en la preparación de las comidas —en vez de utilizar el «listo para comer», emplear nuevos métodos de comercialización de los productos (circuitos cortos)—. Esta es la razón por la que algunos autores califican dicho modelo como «alternativo», con la finalidad de señalar cambios bastante radicales en relación con el modelo dominante, e indicando al mismo tiempo que el modelo alternativo sería realmente una combinación de esquemas y no una fórmula única (Winter 2003; Watts y otros 2005).

### **3.1. El modelo estratégico de globalización frente al modelo estratégico de proximidad**

Un análisis de las *estrategias de las principales empresas multinacionales* del sector agroalimentario (en particular, las grandes empresas europeas: Nestlé, Danone, Unilever), señala un movimiento reciente hacia la integración del segundo segmento (productos innovadores) y del tercero (productos del terruño) por parte de estas empresas.

En efecto, las multinacionales, centradas desde los años setenta en los productos masivos estandarizados y sumamente marqueteados, en adelante orientan sus

estrategias-producto basándose en el argumento salud/estado físico y, consecuentemente, desarrollan productos con una connotación profiláctica (con integración de probióticos, Omega 3, etcétera), lo que denominamos «medicalización de los alimentos».

Las grandes empresas agroalimentarias multinacionales que tienen un gran dominio del *marketing* están al acecho de los argumentos que seducen al consumidor. De esta manera, después de las crisis alimentarias de mediados de los años noventa se apoderaron del concepto de terruño, siguiendo así la presión ejercida por la gran distribución que rápidamente creó marcas de distribuidor que mencionaban este concepto, por ejemplo Reflets de France del grupo Carrefour.

Más recientemente, los servicios de *marketing* están movilizando también los temas de los productos éticos o el del comercio justo. La intensidad del *marketing* y, en particular, la de la comunicación publicitaria, a través de los medios de comunicación o de los embalajes, se ve exacerbada en el ambiente competitivo y actualmente plantea problemas de sociedad, ya que el nivel de incitación puede perturbar las elecciones de los consumidores cuando se pasa de la información a la persuasión a toda costa.<sup>15</sup>

A pesar de la utilización del argumento del terruño por parte de las grandes empresas,<sup>16</sup> la estrategia del sector agroalimentario siempre comporta un segundo subconjunto muy activo constituido por lo que denominamos «empresas de

<sup>15</sup> Una encuesta de la Dirección General de la Competencia, el Consumo y la Represión de Fraude (DGCCRF) realizada en el 2005 a 1.000 establecimientos concluyó que de 800 productos, de los que 518 fueron analizados en un laboratorio, había una baja tasa de anomalías en términos de seguridad alimentaria, pero muchas irregularidades o incluso infracciones en términos de etiquetado y de publicidad (alrededor de 40% de anomalías). Según el Instituto Nacional de Consumo (INC), que analizó las conclusiones de esta investigación, «Algunas explicaciones alimenticias o de salud son engañosas respecto a los datos científicos disponibles». Las leyendas de los productos que dan cuenta de una imagen tradicional o natural («casa», «granjero», «terruño», etcétera) «[...] son a menudo abusivas. En cambio, las listas de ingredientes a veces están incompletas. Pero, se respetan las normas comunitarias de etiquetado relativas a la presencia de OGM. Por último, el etiquetado obligatorio de alérgenos parece estar garantizado» (INC 2007: 19). Esta investigación viene a reforzar la opinión según la cual es necesario que exista una normativa más estricta de la comunicación alimentaria.

<sup>16</sup> El *marketing* se ha convertido en una técnica que tiene una eficacia temible. Permite, según la expresión de Bernard Stiegler (2007), «[...] [la estandarización] de los comportamientos del consumidor a través del formateado y la fabricación artificial de sus deseos». «[El consumidor en la sociedad postindustrial] pierde su mundología, es decir, sus posibilidades de existir. Los sustituyen las normas decretadas «racionalmente» por las marcas producidas por el marketing» (Stiegler 2007). Esta opinión sería matizada por los especialistas del *marketing* que recuerdan que se puede influir sobre el acto de compra, pero este presupone la existencia simultánea de una oferta adecuada. La interpretación de B. Stiegler nos incita, sin embargo, a reflexionar sobre los riesgos presentados por una excesiva mercantilización de lo que merece bien llamarse un bien público: la alimentación.

terruño», *stricto sensu*. Estas empresas basan su estrategia en recursos específicos, originales en el sentido literal del término, ya que están vinculadas a un origen geográfico, a un territorio de donde provienen las materias primas, y también a un conjunto de bienes y servicios necesarios para la fabricación de los productos; que derivan asimismo de técnicas específicas y, por último, inscribiéndose en una red social local y una historia. De esta forma, los productos elaborados en el marco de estas estrategias pueden calificarse como «auténticos». En efecto, estas estrategias van a movilizar tres tipos de activos:

- Los activos materiales o tangibles, es decir, recursos naturales, los recursos agroclimáticos, y también los equipamientos específicos de elaboración de los productos, ya que los métodos de fabricación se acercan más al universo de la cocina que al de la fábrica.
- Los activos inmateriales o intangibles, es decir, competencias, saber hacer (*know how*), habilidades manuales, recetas originales.
- Los activos temporales, es decir, una historia, que generalmente reúne a varias generaciones de profesionales a menudo relacionados a través de vínculos familiares y afianzados en una pequeña región.

Esta relación con la tierra productiva, las tecnologías y el tiempo es también un vínculo con un patrimonio natural (paisaje), arquitectónico, a tradiciones locales (folclore), a un grupo social; en síntesis, a una cultura, constituyendo todo ello un territorio. Por ende, hay una intersección entre un espacio geográfico y uno o más sectores agroalimentarios para constituir un sistema alimentario localizado (SYAL) (Fourcade y otros 2006) o incluso un *cluster*. Desde el punto de vista económico, la producción se basa en la proximidad, mientras que en el caso de las grandes empresas, se basa en la envergadura. Los SYAL comprenden a cientos de millares de microempresas y pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el mundo y a millones de empleos. A menudo están fragmentados y no siempre han sabido organizarse y valorizar su cohesión. Podrán desempeñar un papel importante en los espacios periféricos. Se pueden citar algunos ejemplos presentados en un coloquio realizado en el 2006 en la Universidad de Algarve, en Portugal<sup>17</sup> y reunidos en una obra recientemente publicada (Vaz, Nijkamp y Rastoin (eds.) 2008).

En primer lugar, un estudio acerca del mercado de productos biológicos en ocho países europeos (Thogersen 2008) muestra una homogeneidad en los determi-

---

<sup>17</sup> Traditional Food Processing and Technological Innovation, International Conference, Universidad de Algarve, Faro, 26 de mayo de 2006.

nantes del consumo de este tipo de productos, con tres vectores: los beneficios en salud, la calidad gustativa y la protección del medio ambiente. Además, la encuesta revela que no hay rechazo del producto biotransformado. Estos elementos consolidan el modelo de producción alternativo (protección del patrimonio natural) tanto como el modelo de consumo (diversidad de los productos que incluyen alimentos preparados, búsqueda de gusto). El potencial de crecimiento de este tipo de productos parece ser considerable, mientras que los productos agroindustriales tienden globalmente a estancarse. Se puede considerar, sobre la base de las estadísticas disponibles a escala europea para los productos alimentarios «etiquetados» —en particular, los productos con indicación geográfica de origen (IGO)—, que dichos productos se seguirán beneficiando de tasas significativas de progresión en el mercado alimentario durante los próximos años.

Otros tres productos analizados en la obra citada confirman el potencial de los productos alimentarios afianzados en la tradición y se diferencian por la calidad, lo que les permite resistir a la competencia de los productos agroindustriales: el pan en Rumanía, la cerveza en Bélgica, las carnes en América Latina y la miel en Europa.

En Rumanía, las panaderías artesanales están en competencia con las fábricas panificadoras y se ven afectadas por la concentración de las molineras que ejercen un poder de mercado (Ionel 2008). Sin embargo, el diferencial de calidad y el entorno social de los productos permiten que las pequeñas panaderías puedan resistir, tal como queda demostrado en el caso de Francia o de Italia.

En Bélgica se evidencia la confrontación entre las cervezas tradicionales y las cervezas propuestas por las grandes empresas (Avermaete y Vandermosten 2008). Las primeras están amenazadas por la evolución de los gustos de los consumidores amplificada por enormes presupuestos de comunicación y por barreras de seguridad alimentaria. Una estrategia basada en la innovación de productos, *process* organizacional y en una política de marca que permite que las microfábricas de cerveza resistan e incluso que progresen.

En América Latina, los productos a base de carne constituyen un caso muy interesante desde el punto de vista cultural y tecnológico. Introducidos durante la conquista ibérica en el siglo XVI, tuvieron una aculturación y una adaptación técnica que permitieron conservar una gran variedad de especialidades locales y, de esta manera, resistir más adelante ante los productos estándar norteamericanos. Hoy constituyen una oportunidad como reserva de innovación y de productos étnicos para los expatriados (Mateo y Figueira 2008).

La miel es un producto complejo, un híbrido entre vegetal y animal que requiere tecnologías sofisticadas, pero desplegadas en un marco de microempresas. A menudo, su producción constituye una actividad complementaria que aporta un suplemento de caja a las explotaciones agrarias. Su diferenciación en función de los vegetales abotinados por las abejas —y, por ende, de los terruños— puede ser valorizada. Desde la óptica del medio ambiente, constituye un indicador de las patologías de las plantas y las abejas son intermediarias indispensables en la polinización. Por último, presenta un interés social, ya que a menudo estimula formas asociativas para la producción y la comercialización (Vaz, Nijkamp y Rastoin (eds.) 2008).

El aceite de oliva es un producto que a la vez es típico de una zona agroclimática y de una civilización (Cuenca mediterránea). El liderazgo mediterráneo confina actualmente el monopolio y la demanda internacional está en fuerte crecimiento a causa del éxito del régimen alimentario tradicional cretense. El olivo es una planta particularmente bien adaptada a la sequía y a suelos pobres que caracterizan a inmensos territorios en los países mediterráneos (Mili 2008). Sin embargo, existen amenazas que acechan al aceite de oliva mediterráneo: elevados costes de producción, insuficiente calidad en algunos casos, poder de mercado de la gran distribución, vacíos en el sistema de información y, sobre todo, importantes plantaciones en los países del nuevo mundo (Australia, Chile, California) cuya eficacia de *marketing* se puede temer (véase el sector del vino). En consecuencia, una estrategia de alianza de los productores mediterráneos en torno a la creación de una marca regional y de la constitución de redes técnicas y comerciales parecería ser necesaria.

Entre los factores que condicionan estas perspectivas de crecimiento para los productos con IGO, se debe mencionar la relación con el respeto por el medio ambiente como lo demuestra un estudio referente a la denominación de origen protegida (AOC, por sus siglas en francés) en Emilia Romagna (Gatti 2008). Además, esta relación es muy importante en la negociación internacional (Organización Mundial del Comercio, OMC), ya que permite superar las crispaciones en torno a la utilización de una denominación geográfica como marca comercial. En efecto, la AOC garantiza la trasabilidad del producto. Por ende, aquí se vuelven a encontrar las preocupaciones en torno al desarrollo sostenible.

Estos aspectos se analizan a fondo en el metaanálisis de la política agroambiental de la Unión Europea (Oltmer y otros 2008), con una conclusión contundente: después de interesantes resultados en materia de reducción de la contaminación

por los nitratos, lo más difícil queda por hacer en relación con la reducción del cargamento animal por hectárea y la extensión de los prados; dos medidas que son necesarias para una reducción de la presión de la actividad agrícola sobre el medio natural.

Los valores culturales vinculados a la alimentación se ponen muy en relieve a través de los «festivales gastronómicos» húngaros que combinan las artes populares, en particular, la música y las fiestas con la comida (Szlanyinka 2008). El interés de este tipo de manifestación es el mantenimiento de una memoria colectiva, y también la atracción de turistas, que no pertenecen a la comunidad local, pero que andan en busca de experiencias auténticas. Conviene, sin embargo, ser prudente con la «modernización» de tales actividades: la «disneylización» en «gastro-land» iría a contracorriente de las expectativas de los potenciales clientes. El indispensable progreso en la organización y la gestión de los festivales gastronómicos no debe llevar a la pérdida de valores culturales.

En términos de perspectivas obligadas, uno se puede interrogar acerca de la pertinencia social de la elección tecnológica de la medicalización/artificialización de los alimentos adoptada por las grandes empresas. En efecto, la calidad de la dieta alimentaria puede también derivar de una alimentación variada y equilibrada, «natural»,<sup>18</sup> que implicará otras elecciones en términos de modelo de producción (sectores pequeños y tipos de fábricas). Por otro lado, es posible plantear la hipótesis de que en el futuro el consumidor aumentará sus exigencias en términos de información y tomará conciencia de la disonancia existente entre los mensajes emitidos por las empresas (recuperación del activo simbólico, es decir, de la imagen) y las características esperadas de los productos.<sup>19</sup> Se puede también esperar un *lobbying* más activo de las microempresas y PYMES para conservar sus ingresos territoriales y una acción «normalizadora» por parte de los poderes públicos. Por consiguiente, el segmento de los productos del terruño podría recaer en las

---

<sup>18</sup> Una de las paradojas, o incluso uno de los absurdos del sistema agroindustrial alimentario, es que el nivel de los gastos en salud, en un país como Francia, tiende a alcanzar al de los gastos alimentarios. En el 2004, 13% del presupuesto de los hogares —incluidas las transferencias públicas— va a los primeros, con un fuerte índice de crecimiento, contra un 17% que va a los segundos, que disminuyen en valor relativo, mientras que la relación entre salud y nutrición ha sido establecida hace ya tiempo. ¡En otras palabras, una alimentación variada y equilibrada tendría un efecto profiláctico potente y, en consecuencia, disminuiría mecánicamente los gastos de salud!

<sup>19</sup> El filósofo Gilles Deleuze nos alerta contra las desviaciones de una comercialización que se ha convertido en «instrumento del control social» que incita al comportamiento gregario de los consumidores y elimina el narcisismo primordial indispensable para el equilibrio psíquico humano (Deleuze 2003). En consecuencia, es probable que haya reacciones contra ello.

empresas que disponen de una legitimidad en este ámbito, lo que vendría a reforzar el movimiento hacia un modelo alternativo.

En los PVD y en particular en los países menos adelantados (PMA), la situación es radicalmente diferente. En efecto, con el paso del tiempo, en la mayoría de los países del mundo surgió un sistema alimentario dual, por no decir esquizofrénico. Por una parte, un subsistema volcado hacia las clases medias y acomodadas de las grandes metrópolis urbanas, y la exportación que reproduce el esquema agroindustrial; y por otra parte, un subsistema tradicional, agrícola o artesanal, que involucra a la mayoría del espacio rural (Raoult-Wack y Bricas 2002). Globalmente, en estos países la población agrícola es numerosa, los precios relativos de los alimentos son elevados (acaparan la mayor parte de los ingresos de los hogares), las mujeres consagran un tiempo considerable para la preparación de las comidas debido al poco grado de elaboración de los productos alimentarios, la integración al comercio internacional sigue siendo escasa fuera de algunos raros *commodities*.

Para dichos países, la prioridad es obviamente salir de la pobreza a través de la modernización de la agricultura y la diversificación de las actividades. Estos países deben evitar reproducir un modelo cuyos límites hoy se perciben e integrar los objetivos del desarrollo sostenible en sus políticas. Ello implica; por un lado, un cambio institucional en la organización de los actores de los sistemas alimentarios nacionales y los dispositivos de cooperación internacional y; por otro lado, un tratamiento específico en las negociaciones internacionales, tanto a nivel de la protección de los sectores como del acceso al mercado. No se debe descuidar el interés de las pequeñas cadenas en los PVD, tanto desde el punto de vista alimenticio como medioambiental y económico. Estas cadenas están aún muy presentes y se puede suponer que —con una modernización— podrían conectarse con las actividades turísticas. En este contexto, la negociación OMC sobre los derechos de propiedad intelectual y, en particular las denominaciones geográficas, reviste una gran importancia.

Al término de este diagnóstico, se puede decir que el sistema alimentario mundial (ya sea agrícola, artesanal o agroindustrial y agroterciario) no responde de manera satisfactoria a las recomendaciones divulgadas por el desarrollo sostenible. Si logra, globalmente, proporcionar productos a bajo precio (eficacia económica), es a menudo en detrimento del medio ambiente natural (factores externos negativos) y generando injusticias sociales entre los países y en el seno de los países, entre actores de las cadenas, ya sean productores, comerciantes o consumidores. Al mismo tiempo, las soluciones alternativas parecen aún hipotéticas.

#### 4. CONTEXTO POLÍTICO DE LA TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA ALIMENTARIO ALTERNATIVO

El tema del sistema alimentario alternativo (SAA) es eminentemente político y estratégico. Político, porque apela a las decisiones gubernamentales relativas a las orientaciones e incentivos otorgados al sistema alimentario a la vez en términos de modelo de consumo y de modelo de oferta, en el contexto que toma en cuenta a los tres pilares del desarrollo sostenible (ecología, economía y equidad). Estratégico, porque va a inducir elecciones sensiblemente diferenciadas a los actores del sistema alimentario, en función de su tamaño y de su ubicación en las cadenas agroalimentarias (Rastoin 2008).

En efecto, muchos países que se adhieren a la Carta de Río sobre el medio ambiente o al Millenium Ecosystem Assessment o que firmaron el protocolo de Kyoto, e incluso algunos Estados de grandes países no signatarios (por ejemplo, California en los Estados Unidos), integraron en su política —en grados más o menos importantes— el componente «protección del medio ambiente» y avanzan en la dimensión «equidad» o «responsabilidad social». Es evidente que todos los países del planeta están convencidos de que sin viabilidad económica directa o indirecta (a través de transferencias entre categorías) no se puede contemplar ninguna actividad que compete al mercado.

Paulatinamente, se vislumbra la aparición de un marco legislativo y reglamentario cuyo objetivo es; por un lado, la protección del patrimonio natural y la reducción de las asimetrías sociales más excesivas y; por el otro, la conservación o el crecimiento de la intensidad competitiva sectorial. Queda claro que los tres parámetros del desarrollo sostenible son interdependientes y que debe encontrarse un equilibrio entre ellos. Sin embargo, lo que es nuevo es la aparición y la consolidación, probablemente irreversible, de los dos primeros parámetros; y ello debería pesar cada vez más en las decisiones estratégicas de los actores, tanto productores como consumidores. Por ejemplo, en lo que atañe a las empresas, el surgimiento de agencias independientes de evaluación y de notación de los dos primeros aspectos del desarrollo sostenible (ecología y equidad)<sup>20</sup> conduce a modificaciones cada vez más profundas de las prácticas de gestión. En efecto, el *rating* realizado sobre la base de indicadores cada vez más sofisticados, o se publica —y en consecuencia las empresas se exponen a las opiniones públicas o profesionales—, o es exigido por algunos socios (por ejemplo, los fondos de inver-

<sup>20</sup> Los peritos financieros aplican la evaluación económica desde hace mucho tiempo.

siones); o, por último, se convierte en una herramienta de comunicación de las empresas. A pesar de la sofisticación de la comunicación emitida por las empresas, alejando el discurso de la realidad, y del carácter a veces abusivo de algunos mensajes, se puede plantear la hipótesis de que estas «señales» transmitidas por los *ratings* implican —de manera lenta pero segura— inflexiones de trayectoria, en el sentido del desarrollo sostenible.

Este contexto general se aplica a todos los sectores. ¿Y qué ocurre con el sistema alimentario?

Para comenzar, es necesario recordar que este sistema es muy heterogéneo y al menos reviste —en todos los países— un carácter dual, con un subsistema de tipo agroindustrial, concentrado, especializado, financiarizado e inserto en el movimiento de globalización, según una lógica de competitividad internacional; y un subsistema de carácter más artesanal basado en territorios y, por ende, en empresas de tamaño más pequeño, según una lógica de proximidad.

Con la exigencia del desarrollo sostenible, el modelo agroindustrial intenta adaptarse, en primer lugar, acentuando las economías de escala (efecto de envergadura), lo que permite mantener precios bajos y encontrar soluciones en relación con la protección del medio ambiente (agricultura racional, *process* industriales controlados). A continuación, este modelo renueva su cartera de productos a través de la medicalización de los alimentos y mejorando los dispositivos logísticos para conservar su competitividad de cadenas muy largas (*food miles*). La inversión masiva en las infraestructuras materiales y lo inmaterial (I+D, comunicación, conocimientos) es factible debido al tamaño de las empresas. Este modelo responde a las expectativas de una mayoría de consumidores por el modelo de sociedad que tiende a imponerse mundialmente desde la caída del muro de Berlín en 1989. No obstante, no es seguro que esté en condiciones de responder al doble reto de este milenio. El primer reto es el de la salud pública; es decir, garantizar una alimentación no patógena a 9 mil millones de seres humanos en el 2050. Sin embargo, no se da por sentado que la artificialización de los alimentos constituya una solución frente a las enfermedades de origen alimentario y, sobre todo, que esta solución sea aplicable a escala mundial. El segundo reto es el de los recursos. En efecto, la generalización de un modelo de consumo muy rico en carnes parece problemático debido al limitado potencial de las tierras cultivables. Por otra parte, a causa de su carácter intensivo en insumos (en particular el agua y los productos químicos) y en energía, el modelo agroindustrial choca con los límites físicos de las disponibilidades en agua y en petróleo.

El segundo subsistema que calificamos como «alternativo» reposa sobre bases diferentes —y a veces opuestas— a las que fueron presentadas anteriormente. Se caracteriza por cadenas cortas desde el punto de vista de la producción (transformación de materias primas locales) y uso de conocimientos técnicos tradicionales que confieren tipicidad y grandes cualidades organolépticas a los productos, fuerte componente cultural de los productos, implicación social de los consumidores en un contexto de modelo alimentario diversificado. La viabilidad económica del modelo de proximidad implica la anuencia de los clientes para pagar más caro los alimentos. Requiere un conocimiento previo de los productos y una mayor inversión en tiempo en el acto alimentario. Por último, este modelo exige un cumplimiento de las normas sanitarias de fabricación y una elevada competencia en *marketing*, lo que significa que no puede tratarse de un nostálgico retorno a prácticas ancestrales. El sistema alimentario alternativo, al igual que el sistema agroindustrial, debe respetar las exigencias de la salud pública y las del desarrollo sostenible. Por lo tanto, debe movilizar los recursos científicos y tecnológicos más recientes.

Todas las investigaciones empíricas realizadas a través de muchos países ponen de manifiesto que hay, simultáneamente, amenazas y oportunidades para los sectores agroalimentarios alternativos al modelo agroindustrial (Vaz, Nijkamp y Rastoin (eds.) 2008). Además de lo que se ha indicado en los estudios de casos anteriores (modelo técnico adaptado al contexto regional, interés de los consumidores), se debe mencionar un aspecto importante: la implantación de actividades en zona rural, mientras que estas zonas son cada vez más abandonadas, con dos consecuencias notables que son la creación de empleos y la contribución para un uso equilibrado del territorio, la lucha contra la degradación del medio natural. En definitiva, se puede implementar una acción sistémica de desarrollo local ya que, gracias a las cadenas agroalimentarias territorializadas, puede iniciarse un movimiento turístico sobre la base del patrimonio paisajista, cultural y gastronómico, facilitando así una inserción internacional de las regiones. La clave del éxito de tal estrategia es el respeto a la identidad regional, fundamento de la diferenciación en un universo que tiende a estandarizarse.

#### **4.1. ¿Qué tipo de política pública?**

El sistema alimentario es una excelente ilustración de la gobernabilidad híbrida puesta de relieve por Williamson y los neoinstitucionalistas. Ello se explica, en primer lugar, por la naturaleza del bien producido y consumido: el alimento es a la vez fuente de vida y posee atributos psicológicos y socioculturales. Por ende, está

bajo fuerte vigilancia por parte de los múltiples actores que lo componen. En primer lugar, los poderes públicos, ya que plantea problemas de salud. Luego, los gremios profesionales, ya que una desviación en relación con las normas de buena conducta del oficio es peligrosa para toda la profesión. Asimismo, los consumidores que buscan asegurarse acerca de lo que ingieren; sindicatos de asalariados (en efecto, las economías de escala —y por ende, las reestructuraciones— continúan actuando y amenazando el empleo) y; por último, las comunidades locales puesto que, a menudo, la agricultura y los IAA constituyen los últimos bastiones de actividad económica en zona rural. Por lo tanto, múltiples instituciones vienen a «dirigir» a las empresas del sistema alimentario: aparato normativo mundial, aún modesto, (*Codex alimentarius* FAO-OMS, OMC), normativa comunitaria pletórica (definición de los productos, normas de calidad, disposiciones sobre la competencia), no menos abundante legislación nacional (la ley sobre la «represión de los fraudes alimentarios» data de 1851 en Francia), multitud de convenios y contratos privados que regulan las relaciones entre operadores. Sin embargo, ¿esta gobernabilidad híbrida responde a las nuevas exigencias del desarrollo sostenible?

El concepto de «desarrollo sostenible» definido en 1990 por Gro Harlem Brundtland, primer ministro de Noruega y presidente de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, fue abordado en la Conferencia Internacional de Johannesburgo en el 2002. Confinado durante mucho tiempo al estrecho círculo de los militantes ecologistas, en adelante es objeto de una amplia mediatización y ha sido recuperado por las empresas y los gobiernos. El sector agroalimentario está implicado en primer lugar, ya que extrae sus productos de la naturaleza y libra sus productos al hombre. Después de haber mostrado los límites del modelo agroindustrial y haber sugerido los marcos de un modelo alternativo, vamos ahora a intentar resumir los marcos de una política pública de «desarrollo agroalimentario sostenible» (DAS) en torno a tres objetivos: una alimentación equilibrada para todos (equidad), un modelo de producción respetuoso del medio ambiente (ecología) y una eficacia económica «socialmente responsable» (economía).

#### **4.1.1. Proporcionar una alimentación equilibrada a los consumidores**

Desde los trabajos pioneros de Josué de Castro (1951), Cépède y Lengellé (1953), y de Sen (1981), se sabe que la causa principal de la desnutrición es la pobreza. Las estrategias de resorción de la desnutrición abordan, en primer lugar —y sobre todo—, una reducción de la pobreza, y atañen primeramente a las poblaciones rurales, lo que representa 2,5 mil millones de personas viviendo de la agricultura en los PVD en el 2000. La tarea es gigantesca, ya que las necesidades de

modernización de la agricultura en recursos humanos, técnicos y financieros son muy elevadas. Sin embargo, desde hace diez años, se registra un estancamiento de la APD (ayuda pública al desarrollo, concedida por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sin que el relevo haya sido tomado por el IDE (inversión directa en el extranjero que emana principalmente de las empresas multinacionales), ya que la agricultura no constituye para estas empresas una colocación interesante por razones a la vez políticas y de rentabilidad. No hay pues en este ámbito, desde el punto de vista de la comunidad internacional, una actitud que corresponda a un DAS. Por ende, aquí es necesario preconizar una política pública multilateral de movilización de fondos, conocimientos y competencias en favor de los países menos avanzados, para hacer retroceder la pobreza. Es la recomendación del «Milenio para el Desarrollo» lanzada bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Por el contrario, la sobrealimentación ha causado trastornos de salud generadores de enfermedades, de malestar y costes importantes para la sociedad. Esta sobrealimentación atañe a 80% de los países ricos y a 20% de los PVD. Cuestiona regímenes hipercalóricos e hiperglucídicos que se difunden mundialmente, ya que son transportados por empresas multinacionales y con un modelo cultural muy mediatizado. Para ello también se requieren medidas «socialmente responsables» tanto a escala de los individuos, de la familia, de la escuela, como de las empresas. Los actores privados no adoptarán estas medidas espontáneamente. Deben lanzarse iniciativas como, por ejemplo, el PNNS del Gobierno francés, pero consagrando medios financieros significativos. Este tipo de programa debe implicar; en primer lugar, acciones informativas (a través de los medios de comunicación) y educativas (a través de la escuela); luego, incentivos para reducir el carácter nocivo de algunos componentes alimentarios (azúcares y grasas) dirigidas a los industriales de la alimentación (en forma de recomendaciones normativas) y; por último, apoyos directos a las categorías de consumidores financieramente desfavorecidas (por ejemplo, en forma de órdenes de compra de alimentos seleccionados).

#### **4.1.2. Producir respetando el medio ambiente**

Se mencionaron líneas arriba los daños causados por la intensificación agrícola y zootécnica: deforestación que destruye los «pozos de carbono»; erosión que se lleva las tierras arables; contaminación de los alimentos, de los suelos y de las capas freáticas por agentes químicos de síntesis; reducción de la biodiversidad por la selección de la variedad de los vegetales y animales; ganaderías industriales con alta densidad que generan efluentes nocivos y estrés a los animales; degrada-

ción de la estética de los paisajes; desertización por concentración de las explotaciones agrícolas y de las fábricas del sector agroalimentario, etcétera.

Por otra parte, la agricultura es el primer sector en términos de consumo de agua y se tiende hacia una escasez a nivel mundial. Por último, el agotamiento de las energías fósiles plantea la pregunta acerca de su prioridad de utilización (la alimentación es una de ellas, ciertamente) y de su sustitución (los biocarburantes que requieren un uso intensivo de superficies agrícolas podrían amenazar los cultivos alimentarios). Por ende, las políticas públicas de protección del medio ambiente deben considerar tres elementos a lo largo de la cadena alimentaria: la tierra, el agua y los insumos químicos, definir prioridades para el uso de recursos que van a ser escasos (agua y suelo), fomentar la aparición de nuevos modelos de producción e instituir un dispositivo de trasabilidad de los alimentos.

#### **4.1.3. ¿Qué tipo de eficacia económica?**

La eficacia económica del sistema alimentario debe observarse; por un lado, desde un doble punto de vista: de la producción y el consumo y; por otro lado, del interés general y particular.

Para las empresas, el beneficio es la fuente de la inversión y condiciona la supervivencia a largo plazo. Globalmente, el sistema alimentario llega a realizar márgenes netos importantes, si se examina el diferencial entre el coste total de los alimentos y su precio de venta. Hay pues creación de valor neto en el sistema alimentario. Sin embargo, el reparto de dicho valor es desigual: escaso o incluso negativo en agricultura; es respetable en las fases posteriores si se juzga por los resultados de las grandes empresas. Esta situación legitima las intervenciones públicas, a través de la fiscalidad para redistribuir los márgenes.

El precio de los alimentos, cuando se deflacta o, más aún, cuando se expresa en horas de trabajo, no ha dejado de bajar en el largo período. Ello significa que las ganancias de productividad en el sistema alimentario (especialmente en la agricultura y los IAA) han sido considerables y beneficiaron ampliamente a los consumidores. En la actualidad, parece alcanzarse una asíntota en este ámbito, mientras que las exigencias de los consumidores retransmitidas por la gran distribución son aún urgentes, tanto en términos de calidad-seguridad de los alimentos como de información-comunicación-practicidad. Por ende, los IAA y la agricultura corren el riesgo de encontrarse en un impase de gestión. Habría dos maneras de aliviar la exigencia: que la gran distribución disminuya sus presiones sobre sus

proveedores y que el consumidor acepte pagar su comida a un precio tan alto como el de los medicamentos. En estos dos ámbitos parecen requerirse incentivos públicos.

En resumen, el objetivo de responsabilidad social de los distintos actores del sistema alimentario con miras a un desarrollo sostenible no podrá alcanzarse a través de la simple aplicación de las enseñanzas de la teoría de los mercados. Normas públicas y profesionales, así también como autorregulaciones individuales, nuevas formas de organización, nuevos modelos de producción y de consumo son necesarios. Desde el punto de vista de la economía política, esta abundancia de normas plantea el problema de la coherencia y la coordinación. El desarrollo alimentario sostenible implica una nueva política pública que coloca a la alimentación de los hombres en el centro de las preocupaciones, respetando las exigencias de la equidad social y del mantenimiento del patrimonio natural.

Sin embargo, las fuerzas en presencia son desiguales y no se puede concebir el mantenimiento y luego la expansión del modelo alternativo sin una voluntad política. En efecto, la estandarización planetaria del consumo alimentario elimina progresivamente los modelos regionales (el modelo cretense desapareció de esta manera hace unos veinte años). Por lo tanto, una acción de captación de la memoria alimentaria es urgente a nivel regional, así como un programa ambicioso de capacitación desde la escuela primaria. Se trata de aportar a los jóvenes un conocimiento del patrimonio culinario de la región donde viven que inducirá comportamientos alimentarios y sociales diferentes a aquellos que derivan del modelo de consumo masivo. Este tipo de acción deberá estar acompañada por medidas de incentivos orientados hacia la restauración colectiva para la adopción de comidas que utilicen los productos de las cadenas agroalimentarias regionales. Asimismo, los poderes públicos deberán organizar las transferencias de conocimientos tecnológicos y de gestión dirigidos a las empresas, fomentar el uso de redes tanto horizontales (constitución de canastas de productos complementarios) como verticales (puesta en común de recursos). Las medidas de incentivos pueden ser financieras, tributarias o de apoyo técnico y deberán someterse a una doble condición de trasabilidad (utilización de materias primas locales) y medio-ambientales (métodos de producción que no degraden el entorno).

Si se razona en un contexto geopolítico de mundo multipolar en el horizonte de una generación (2030), un probable escenario incluye tres polos, uno de los cuales es el establecido (los Estados Unidos), el segundo es el emergente (China), y el tercero es el incierto (la Unión Europea).

De manera simplificada, se puede decir que los Estados Unidos podrán basar su potencia económica en las altas tecnologías y los servicios, y China en la industria de los bienes de gran consumo. En relación con Europa, rondan incertidumbres. Se puede sugerir que el sistema alimentario, con su gran diversidad, su alto nivel de diferenciación a la vez cualitativa y simbólica, la profundidad de sus raíces históricas y la especificidad de su marco institucional de implantación territorial, constituya una de las bases del modelo de desarrollo.

## **5. CONCLUSIÓN: HACIA UN MODELO «HÍBRIDO» DE TRANSICIÓN**

A través del examen crítico del modelo agroindustrial, se llega a la conclusión de que una situación «que sigue el curso del agua», es decir, de prolongación de las tendencias pasadas, tanto en el ámbito del consumo como en el de la producción alimentaria, no es «sostenible». Demostramos que el modelo de consumo denominado «occidental», no solamente era nocivo a nivel personal y empresarial, sino que, además, no se podía extrapolar al conjunto del planeta. En cuanto al modelo de producción —muy «asimétrico» y predador— su impacto negativo en el ambiente físico y social y su control basado en razonamientos puramente financieros hace que este tampoco pueda generalizarse.

Sin embargo, un retorno a la era «artesanal» es apenas concebible debido a consideraciones —aquí también— sociológicas (estamos en una civilización de consumo masivo individualista cuyos fundamentos sería necesario hacer evolucionar), económicas (necesidad de producción a bajo precio y de la inserción internacional) y técnicas (toda nuestra I+D tiende hacia el resultado basado en las economías de escala e implica, por ende, grandes unidades de producción).

La evolución más probable es una coexistencia de los dos modelos presentados, con una incertidumbre sobre la consolidación y el crecimiento del esquema alternativo. En efecto, un ajuste del modelo agroindustrial que considera algunas de las exigencias mencionadas más arriba ya está en curso. Este ajuste implica una estrategia de medicalización de los alimentos, manteniendo al mismo tiempo los beneficios de la producción masiva (reducción de los costes y, en consecuencia, de los precios) y de creación de normas de respeto del medio ambiente y de la seguridad alimentaria. Las grandes empresas que estructuran el modelo agroindustrial disponen de conocimientos y capacidades de inversión para ir en este sentido.

El modelo alternativo de proximidad corresponde más a las recomendaciones del desarrollo sostenible, pero es entorpecido por su atomización, sus divisiones inter-

nas, la ausencia de medios financieros y humanos, y por un marco institucional nacional e internacional poco favorable. Por ende, apela a una voluntad política.

Por lo tanto, resulta indispensable reflexionar acerca de la manera de organizar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo alimentario «sostenible», es decir, cumpliendo los tres objetivos de equidad social, de viabilidad económica y ecológica. Este modelo no puede tener sino una *forma híbrida*, combinando —según los espacios geográficos, las mentalidades y los comportamientos—<sup>21</sup> configuraciones modernas (basadas en la globalización) y posmodernas (basadas en la implantación territorial), debido a la extrema diversidad de las situaciones observadas.

Para ello, uno no puede basarse en una regulación hecha exclusivamente por el mercado. Debe implementarse una verdadera política alimentaria, que aún no es visible en ningún país del mundo (Rastoin 2005b).

Una *política alimentaria* debe ser un incentivo eficaz de mejora del régimen alimenticio. Está legitimada por consideraciones de salud pública (prevención de enfermedad, bienestar) y económicas (disminución de los costes directos e indirectos de las patologías). Debe reposar, fundamentalmente, en una modificación del comportamiento del consumidor a través de una educación que debe comenzar desde la más tierna edad. Implica una reflexión sobre las asignaciones de recursos presupuestarios (revalorización del precio de los alimentos) y de tiempo (aumento del tiempo doméstico consagrado a la elaboración de los alimentos y a las comidas). Debe también orientar la política agrícola e industrial en el sentido de la mejora de la calidad alimenticia de los productos vendidos a los consumidores y del remodelado del modelo producción-comercialización a través de una diversificación y de circuitos más cortos. Por último, debe implicar un esfuerzo de I + D sobre estos modelos, en particular, los itinerarios técnicos, las canastas de productos y los formatos de empresas.<sup>22</sup>

Dicha política alimentaria implica una coordinación regional y una concertación internacional (OMC) debido a la intensidad de los intercambios entre países. Habida cuenta de las desviaciones inducidas por la globalización de los merca-

---

<sup>21</sup> Según North (2005), el proceso de desarrollo económico depende de cuatro factores: la cantidad y la calidad de los seres humanos, el conjunto de conocimientos, el marco institucional y el sistema de creencias.

<sup>22</sup> En Francia, lo esencial de los presupuestos públicos y privados consagrados a la investigación agroalimentaria está destinado a las «macroestructuras» (grandes unidades industriales), y muy poco a las microestructuras o a las estructuras intermedias.

dos agrícolas y agroalimentarios, se podría imaginar «regionalizar la mundialización», con el fin de «relocalizar» los sistemas alimentarios. Se trataría entonces de estrechar las distancias entre lugares de producción y lugares de consumo. El restablecimiento de los sectores cortos tendría como ventajas esenciales mantener (si aún es tiempo) la diversidad de los modelos de consumo (haciéndoles evolucionar hacia una mejor adecuación alimentaria<sup>23</sup>), estabilizar o crear actividades y en consecuencia empleos en zona rural, en la mayoría de los países del planeta y volver a darles sentido a las relaciones entre productores y consumidores.<sup>24</sup>

El escenario alternativo no debe caer en la trampa de la querrela entre los antiguos y los modernos que, en lo que atañe a la agricultura, data de hace más de dos mil años. En efecto, es necesario *inventar un nuevo modelo agroalimentario* que valore el patrimonio histórico específico de cada sociedad con los conocimientos científicos y técnicos de este siglo. El terruño, nos dice Jonathan Nossiter, «[...] no es una cosa fija en términos de gusto y percepción. Es una forma de expresión cultural que nunca ha dejado de evolucionar» (Nossiter 2007). De esta manera, el sistema alimentario podría constituir el ámbito que debe ser privilegiado para iniciar las indispensables mutaciones de las que depende la calidad de nuestro futuro, como lo sugiere la observación muy actual de un visionario del sistema alimentario, Jean-Anthelme Brillat-Savarin (1755-1826): «[...] el destino de las Naciones depende de la manera como que se alimentan». De esta manera, la tierra podría constituir uno de los fundamentos esenciales del desarrollo sostenible.

---

<sup>23</sup> Para este tema, véase el excelente análisis de Rémésy (2005).

<sup>24</sup> Como, por ejemplo, en el movimiento *Tikei* en Japón o la *Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne* (AMAP) en Francia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALPHANDÉRY, P. y otros  
1992 *L'équivoque écologique*. París: La Découverte.
- AVERMAETE, T. y VANDERMOSTEN, G.  
2008 «Traditional Belgian Beers in a Global Market Economy». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 232-245.
- AYADI, N.; J. L. RASTOIN y S. TOZANLI  
2004 *Les opérations de restructuration des firmes agroalimentaires multinationales entre 1997 et 2003*. Agrodata. París: Agia-Alimentation.  
2005 *Working Paper*. Montpellier: Unité Mixte de Recherche Moisa, Montpellier.
- BONNAMOUR, J. y otros  
2006 *L'avenir du système alimentaire mondial*. Documento interno de trabajo. París: Académie d'Agriculture de France.
- BOULAUD, A.  
2002 «Développement durable, quelques vérités embarrassantes». *Economie et Humanisme*, n.º 363, diciembre, pp. 4-7.
- BROWN, L.  
2004 *Outgrowing the Earth, The Food Security Challenge in an Age of Falling Water Tables and Rising Temperatures*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- BRUINSMA, J.  
2004 *World Agriculture, Towards 2015/2030, and FAO Perspective*. Londres: Earthsan Publications.
- CASTRO, J. de  
1951 *Geopolítica da fome, Ensaios sobre os problemas de alimentação e de população do mundo*. Río de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil.
- CÉPÈDE, M. y M. LENGELLÉ  
1953 *Economie alimentaire du globe, essai d'interprétation*. París: Th. Génin.
- DELEUZE, G.  
2003 *Pourparlers*. París: Éditions de Minuit.

JEAN-LOUIS RASTOIN

DELPEUCH, F.; G. LE BIHAN y B. MAIRE

2005 «Les malnutritions dans le monde: de la sous-alimentation à l'obésité». En G. Gheri (dir.). *Nourrir 9 milliards d'hommes*. Paris: Association pour la Diffusion de la Pensée Française (ADPF), pp. 32-37.

DEVEREUX, S.

2002 «Famine in the Twentieth Century». *IDS Working Paper*, n.º 105.

DROGUÉ, S.; C. GRANDVAL; J. C. BUREAU; H. GUYOMARD y L. ROUDART

2006 «Panorama des analyses prospectives sur l'évolution de la sécurité alimentaire mondiale à l'horizon 2020-2030». Rapport MAP 05 G6 02 01. Paris: Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

EUROMONITOR

2007 *World Retail Data and Statistics*, Vilnius.

FAO

2005a *The State of the Food Insecurity in the World*. (SOFI 2004). Roma: FAO.

2005b *Base de données Faostat*. Roma: FAO.

FISCHLER, C.

1990 *L'omnivore*. Paris: Odile Jacob.

FOURCADE, C.; J. MUCHNIK y R. TREILLON

2006 *Systèmes productifs localisés dans le domaine agroalimentaire*. Montpellier: Groupement d'Intérêt Scientifique SYAL, Unité Mixte de Recherche Innovation.

GATTI, S.

2008 «Protected Designation of Origin, Sustainable Development and International Policies: A Survey of DOC Wines from Emilia-Romagna». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 246-255.

GODDARD, O.

2001 «Développement durable: exhorter ou gouverner?» *Le Débat*, n.º 116, septembre-octobre, pp. 64-79.

GODET, M.

2001 *Manuel de prospective stratégique*. Paris: Dunod, 2 t.

INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT (IFEN)

2006 *L'environnement en France, Synthèse*. Paris: Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)

2007 «Aliments santé». *60 millions de consommateurs*, n.º 130. París.

IONEL, I.

2008 «How Could Traditional Consumption Stimulates the Bakery Industry?». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 158-165.

MALASSIS, L.

1994 *Nourrir les hommes*. París: Dominos-Flammarion.

MATEO, J.; y A. C. FIGUEIRA

2008 «Meet Processing in Ibero-American Countries: A Historical View». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 117-129.

MILI, S.

2008 «Market Dynamics and Policy Reforms in the Olive Oil Sector: The European Perspective». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 210-231.

NORTH, D.

2005 *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press. [Traducción al francés: *Le processus du développement économique*. París: Éditions d'Organisation].

NOSSITER, J.

2007 *Le goût et le pouvoir*. París: Grasset.

OLTMER, K. y otros

2008 «Sustainability and Agri-Environmental Policy in the European Union: A Meta-Analytic Investigation». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 30-55.

PADILLA, M. y otros

2005 «De Platon à Amartya Sen, 2005, Le désordre alimentaire vu par les grands penseurs». En G. Gherzi (dir.). *Nourrir 9 milliards d'hommes*. París: Association pour la Diffusion de la Pensée Française (ADPF), pp. 52-55.

PÉREZ, R.

2004 *La gouvernance de l'entreprise*. París: La Découverte.

JEAN-LOUIS RASTOIN

RAOULT-WACK, A. L.

2001 *Dis-moi ce que tu manges*. Paris: Gallimard.

RAOULT-WACK, A. L. y N. BRICAS

2002 «Ethical Issues Related to Food Sector Evolution in Developing Countries: About Sustainability and Equity». *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, 15, pp. 325-334.

RASTOIN, J. L.

1995 «Dynamique du système alimentaire français». *Economie et Gestion agro-alimentaire*, n.º 36, julio, pp. 5-14.

2005a «Un système alimentaire socialement responsable est-il un oxymore?». En F. Le Roy y M. Marchesnay. *La responsabilité sociale de l'entreprise*. Paris: Éditions Management et Société, chapitre 12, pp. 157-168.

2005b Agriculture, alimentation, développement rural: quelle politique publique? *Economies et Sociétés, Cahiers de l'ISMEA*, t. XXXIX, n.º 5, mayo de 2005, serie «Systèmes agroalimentaires», AG, n.º 27, pp. 827-834.

2008 «Is the World Food System Compatible with Sustainable Development?». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 17-29.

RÉMÉSY, C.

2005 *Que mangerons-nous demain?* Paris: Odile Jacob.

SCHLOSSER, E.

2002 *Fast Food Nation, the Dark Side of the All-American Meal*. Londres: Perennial / Harpers Collins Publisher. [Traducción francesa: SCHLOSSER, E. *Fast Food Nation*. Paris: Éditions Autrement, 2003].

SCHUMACHER, E. F.

1973 *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*. Londres: Blond & Briggs.

SEN, A. K.

1981 *Poverty and Famines*. Oxford: Oxford Clarendon Press.

SMITH, A. y otros

2005 *The Validity of Food Miles as an Indicator of Sustainable Development*. Oxon, UK: AEA Technology Environment/DEPRA.

STIEGLER, B.

2004 *De la misère symbolique*. T. I. «L'époque hyperindustrielle». Paris: Galilée.

2007 «Le désir asphyxié, ou comment l'industrie culturelle détruit l'individu, in *Manière de voir*». *Le Monde Diplomatique*, n.º 96, diciembre, pp. 10-15.

SZLANYINKA, E.

2008 «The Role of Cultural Values in Rural Development». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 98-115.

THOGERSEN, J.

2008 «Consumer Decision Making with Regard to Organic Food Products». En Noronha Vaz; P. Nijkamp y J. L. Rastoin (eds.). *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate, pp. 166-186.

VAZ, Noronha; P. NIJKAMP y J. L. RASTOIN (eds.)

2008 *Traditional Food Production and Sustainable Development: A European Challenge*. Londres: Ashgate.

WATTS, D. y otros

2005 «Making Reconnections in Agro-Food Geography: Alternative Systems of Food Provision». *Progress in Human Geography*, 29, 1, pp. 22-40.

WINTER, M.

2003 «Embeddedness, the New Food Economy and Defensive Localism». *Journal of Rural Studies*, 19, pp. 23-32.

# La agricultura de los países andinos y los TLC con Estados Unidos

MANUEL CHIRIBOGA\* Y CAROL CHEHAB\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar de manera sucinta los principales acuerdos de la negociación agrícola a los que llegaron Colombia y Perú con los Estados Unidos en el marco de sus negociaciones por un Tratado de Libre Comercio (TLC). Esta negociación incluyó también a Ecuador, aun cuando este país interrumpió sus negociaciones por desavenencias en materia petrolera y muy especialmente las regulaciones en cuanto a repartición de los excedentes generados por los altos precios petroleros. Colombia y Perú terminaron sus negociaciones a inicios del 2006 e iniciaron el largo proceso de ratificación. Hoy en día, como es conocido, el acuerdo de Perú está próximo a que el Congreso norteamericano lo ratifique, luego de ajustes en materia laboral y ambiental, mientras que el acuerdo de Colombia no tiene una fecha previsible de ratificación. En el caso de Ecuador, el nuevo Gobierno ha señalado claramente que un tratado de este tipo no es de interés para el país y que buscaría un acuerdo comercial de otro tipo.

Los TLC constituyen acuerdos específicos en los que dos o más países adelantan negociaciones y establecen normas comunes relacionadas con los ámbitos de regulación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para aplicación inmediata o en plazos cortos, independientemente del grado de avance de estas negociaciones a nivel multilateral. Un aspecto específico de estos acuerdos, por lo tanto, es que avanzan los términos de la negociación y en cierta manera generan

---

\* Investigador del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Correo electrónico: mchiribogaimisp.org

\*\* Investigadora del Observatorio de Comercio Exterior del Ecuador. Correo electrónico: cchehab@oce.org.ec

precedentes para esta, acuerdan negociar ciertos campos y dejar de lado otros, como es el caso de las ayudas y subsidios a los productos agrícolas.<sup>1</sup> Adicionalmente, dichos acuerdos tienen como característica establecer un sistema de solución de controversias en el que la parte que tiene una queja cuenta con un mecanismo específico para buscar solucionarla.

La iniciativa de este tipo de acuerdos correspondió inicialmente a Estados Unidos y la Unión Europea, quienes han buscado establecer en torno a sus mercados unas verdaderas redes de tratados de este tipo. Sin embargo, y más recientemente, los propios países en desarrollo han buscado establecerlos con el mayor número de socios comerciales, de manera que se establezcan y equilibren sus flujos comerciales y así asegurarse de que los TLC que incluyan pocos socios no incrementen la concentración de su comercio. Adicionalmente, muchos de los países ven estos acuerdos como posibilidad de mejorar sus marcos institucionales relacionados con el comercio y la promoción de mayores niveles de competitividad. La OMC calcula que para el 2008 pueden llegar a establecerse más de trecientos de estos acuerdos (Crawford y Fiorentino 2005). De estos, más del 84% son acuerdos de libre comercio; un 8%, uniones aduaneras y el restante 8%, acuerdos parciales de comercio. Esta multiplicación de acuerdos ha sido descrita como un plato de espaguetis en la medida que forman una madeja de obligaciones comerciales y que en otras disciplinas es difícil identificar los efectos de cada uno de ellos (Schejtman y Berdegué 2007).

Los países en desarrollo igualmente buscaron estos acuerdos como forma de acelerar su acceso a los mercados protegidos de los países desarrollados, ante el lento avance de las negociaciones multilaterales, y en el marco de erosión de las ventajas arancelarias unilaterales. Esta fue una de las razones por las que los países andinos buscaron acuerdos de este tipo. En la región, varios países habían alcanzado tales acuerdos: México, Chile y los países centroamericanos, lo que produjo una sensación de debilitamiento de los andinos frente al mercado americano, inicialmente, y europeo, más recientemente.

Con seguridad, uno de los temas de mayor preocupación con relación a esta tendencia general hacia tratados de libre comercio es el tema de la agricultura. Entre los argumentos para proceder con cautela en el caso de la agricultura se

---

<sup>1</sup> De hecho, en varias ocasiones la OMC ha alertado sobre estos acuerdos señalando, entre otros, que pueden afectar las negociaciones multilaterales.

mencionan: a) las distorsiones existentes en las exportaciones de un número sensible de productos agrícolas por parte de los países desarrollados como resultado de los diversos apoyos a la producción agrícola de dichos países; b) el hecho de que en las negociaciones bilaterales predominan principios de reciprocidad en cuanto a aperturas agrícolas y no se considera los temas de trato especial y diferenciado; c) la inclusión en los TLC de normas que no son materia de acuerdos en la OMC o la exclusión de otras que son materia de discusión en la OMC como la de productos especiales; y, d) el hecho de que estos acuerdos finalmente perennizan accesos a mercados ya conseguidos en el marco de los acuerdos de preferencias arancelarias, mientras que abren el mercado de los países en desarrollo a productos que tenían acceso restringido.<sup>2</sup>

A pesar de las limitaciones anteriores, los países en desarrollo, en este caso los andinos, desarrollaron complejas estrategias técnico-políticas para lograr niveles de equilibrio en la negociación, que se tradujeron en el objetivo de lograr aperturas cuidadosas a los productos agrícolas sensibles, utilizando para ello un conjunto de herramientas y normas, desarrolladas en el marco de sus negociaciones al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sus acuerdos de ingreso a la OMC y las experiencias de los acuerdos CAN-MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y la experiencia de la fallida negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ellas se constituyó una cierta experiencia de negociación conjunta, se probaron estrategias de negociación, se probaron instrumentos y herramientas que fueron puestas a prueba en los negociadores con Estados Unidos.

En este trabajo quisiéramos analizar brevemente los desafíos que tienen las agriculturas andinas frente a los TLC. Para ello, en una primera parte analizamos la importancia y peso de la agricultura en los países andinos, así como el tipo de políticas nacionales dirigidas al sector agropecuario. En una segunda parte analizamos brevemente la normativa andina relacionada con la agricultura, que constituyó un punto de partida para las negociaciones. En una tercera parte repasamos los objetivos iniciales de negociación, los temas negociados y los acuerdos logrados principalmente en el capítulo sobre agricultura, pero también en otros relacionados con ello; en una cuarta parte describimos los programas que llevan adelante los países en relación con la implementación de los acuerdos; en una quinta parte discutimos los desafíos agrícolas de los países andinos frente a los TLC; y finalmente, en una sexta parte arribamos a algunas conclusiones.

---

<sup>2</sup> Véase sobre este tema Khor (2005).

## **I. IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA SUBREGIÓN ANDINA: COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ**

### **I.1. Características generales del sector agropecuario**

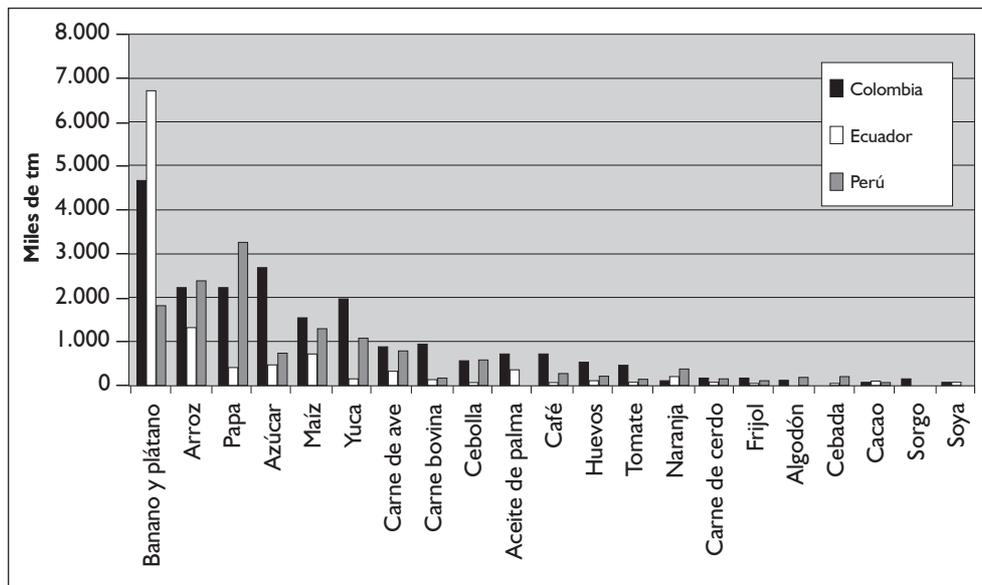
A pesar de los procesos de urbanización importantes que existen, los países andinos y, en el caso que nos interesa, Colombia, Ecuador y Perú siguen manteniendo una base rural y agrícola importante. La participación del producto interno bruto (PIB) agrícola para el 2006 es de 10% en promedio,<sup>3</sup> con mayor importancia en el caso de Colombia y Ecuador. Adicionalmente, la agroindustria constituye uno de los rubros más dinámicos de la actividad productiva de los tres países. Para el 2006, más del 25% de la población de los tres países es rural, con mayor porcentaje en Ecuador (37%) y Perú (27%). La población económicamente activa (PEA) rural llega a 10 millones de personas en la región, lo que significa cerca del 28% de la PEA total en promedio.

La producción subregional es similar con algunos matices. Mientras que Colombia se concentra en la producción de banano y plátano (22%), azúcar (13%), arroz (11%), papas (11%), yuca (9%), Ecuador tiene mayor participación de banano y plátano (58%), seguido de arroz (11%), maíz (6%), papas (4%) y azúcar (4%), y Perú se concentra principalmente en papas (24%), arroz (17%), banano y plátano (13%), y maíz (9%). Las carnes tienen mayor participación en Perú y Colombia que en Ecuador, mientras que la palma es significativa para Colombia y Ecuador, no así para Perú. El café tiene mayor importancia en Colombia, mientras que el algodón representa una fracción importante del consumo en Perú y el cacao tiene mayor participación en Perú y Ecuador.

Sin embargo, al analizarse los rendimientos obtenidos por los diferentes cultivos en los tres países, claramente Ecuador los obtiene más bajos, como se ve en el anexo n.º I. En cultivos como cacao, café y aun palma aceitera, sus rendimientos son sustancialmente más bajos que los de sus vecinos. Aún más en muchos cultivos como caña de azúcar, frijol, naranjas y plátano, estos rendimientos han caído. Ello es un resultado de los años de descuido en materia de investigación agropecuaria y capacitación agrícola, debilidad de los sistemas institucionales públicos y privados de extensión, mal funcionamiento de los mercados de factores y bajos niveles educativos de la población rural. En Ecuador, apenas un 10% de los agricultores declaran recibir crédito y menos del 7% recibieron asistencia técnica.

<sup>3</sup> En términos constantes.

**Gráfico I**  
**Producción subregional: principales productos 2006**  
 En millones de dólares

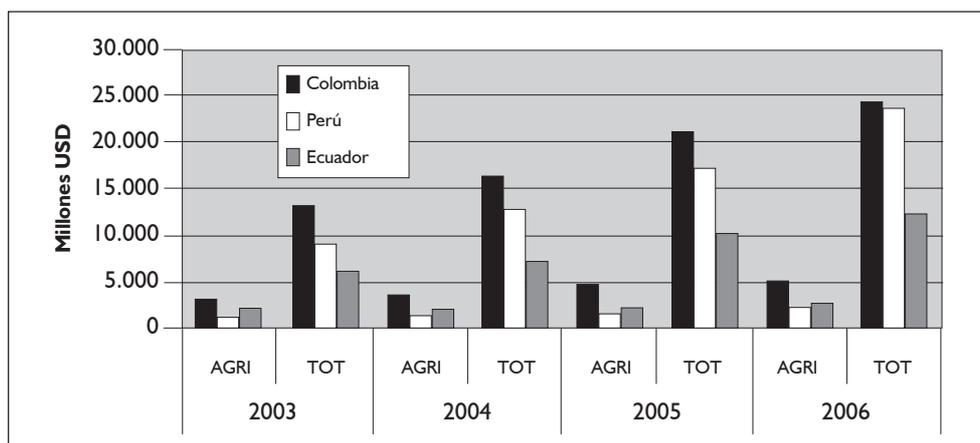


**Fuente:** SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA  
 2007 *Producción, superficie y rendimientos de productos agropecuarios. Proyecto estadístico. Cuadro 50.*

Si se analiza la competitividad de las diferentes producciones agrícolas y pecuarias en los tres países (utilizando una metodología de costos domésticos de los factores), se encuentra que para inicios de la década en que se cuenta con información comparativa, en general los tres países eran competitivos en los cultivos exportables tradicionales y no tradicionales (bananos, cacao, café, palma aceitera, frijol, flores, espárragos, brócoli, frutas tropicales y andinas, productos lácteos, pero también papa). Por el contrario, esa competitividad era inexistente en la producción de productos importables importantes como maíz amarillo, arroz, trigo y soya. Si los precios en el mercado internacional hubiesen crecido sobre el 10%, tal como en efecto sucedió, la producción de maíz y, bajo ciertas condiciones, la producción de soya, hubieran vuelto a estos productos competitivos. En el caso del arroz, ese cultivo se puede volver competitivo con alzas de más del 10% en los precios internacionales y con mejoras en productividad y rendimientos, y producido bajo riego (Banco Mundial 2004).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Sin embargo, las fuertes alzas de los precios agrícolas en el mercado mundial para productos como maíz, arroz, trigo, leche y carne han generado una mejora en la competitividad de casi todos los productos agrícolas.

**Gráfico 2**  
**Países andinos. Exportaciones agrícolas frente a exportaciones totales al mundo 2003-2006**  
 En millones de dólares



**Fuente:** SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA  
 2007 *Estadísticas de comercio exterior. Proyecto estadístico.*  
 MINISTERIOS DE AGRICULTURA DE COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR  
 2007 *Bases de datos de comercio exterior.*

En cuanto al comercio internacional de los países andinos, el sector agrícola es un generador importante de divisas, pues dichas exportaciones representan casi la cuarta parte de las exportaciones totales, principalmente en los casos de Colombia y Ecuador (22% y 27%, respectivamente, en los últimos cuatro años), mientras que en el Perú llega únicamente al 10%. Los porcentajes se duplican si solo se toman en cuenta las exportaciones productivas, es decir, si no se considera el petróleo. En el caso de Ecuador y Colombia, el superávit agrícola es mayor al saldo de la balanza total, es decir, el sector agropecuario está financiando las importaciones de otros sectores.

Sin embargo, de lo anterior y considerando exclusivamente alimentos, solo Ecuador es un importador neto de alimentos, mientras que en los casos de Perú y, en menor grado de Colombia, son importadores. En el cuadro siguiente en que se comparan importaciones y exportaciones medidas en kilo calorías per cápita diarias, se puede medir la importancia que para los tres países tiene la importación de alimentos. El déficit de comercio de alimentos de Perú representa alrededor del 50% del consumo promedio per cápita de su población, mientras que en el caso de Colombia representa cerca del 20%. Por el contrario, Ecuador tiene un superávit de comercio alimentario.

**Cuadro I**  
**Países andinos. Balance de calorías 2000-2005**  
 En K calorías per cápita diarias

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Importaciones K calorías per cápita diarias</b>						
Colombia	1010,02	1052,86	1044,49	1028,56	991,81	1120,32
Ecuador	759,10	813,55	967,24	807,08	1004,58	1004,64
Perú	1147,91	1321,38	1297,24	1173,88	1360,71	1511,54
<b>Exportaciones K calorías per cápita diarias</b>						
Colombia	467,38	413,12	466,75	548,60	563,31	585,90
Ecuador	1128,87	940,73	885,84	1009,34	1029,06	1157,82
Perú	86,78	97,66	98,61	126,27	123,58	134,82
<b>Balanza K calorías per cápita diarias</b>						
Colombia	-542,64	-639,74	-577,74	-479,96	-428,5	-534,42
Ecuador	369,77	127,18	-81,40	202,26	24,48	153,18
Perú	-1061,13	-1223,72	-1198,63	-1047,61	-1237,13	-1376,72

Fuente: FAO STAT  
 2007 Base de datos estadísticos de consumo.

Uno de los principales destinos de las agroexportaciones de los países andinos es Estados Unidos, con diferentes participaciones en cada país, 37% Colombia, 32% Perú y 29% Ecuador. En los casos de Perú y Ecuador, Estados Unidos no constituye el principal destino de sus exportaciones agrícolas, siendo más importante la Unión Europea. Lo que caracteriza justamente la expansión reciente de las exportaciones agrícolas andinas es el crecimiento de una canasta de productos no tradicionales como flores cortadas, hortalizas como brócoli, espárrago y pimienta, frutas andinas y tropicales, derivados de cacao, legumbres, justamente rubros caracterizados por su expansión en el mercado internacional. Su expansión se explica en buena medida por la existencia de un marco de preferencias arancelarias específicas de los países andinos, como el Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (ATPDEA) y el Sistema General de Preferencias Arancelarias (SGP Plus). En el caso del ATPDEA se trata de un sistema de preferencias unilateral otorgado por Estados Unidos a los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) que consiste en rebajas arancelarias y que en la mayoría de los casos llega a 0% de arancel para más de 4.000 partidas arancelarias del sector agrícola, pesquero, petrolero e industrial. Este sistema se ha venido renovando bajo diversos nombres desde 1992.

**Cuadro 2****Exportaciones de la subregión según programa 2002-2006**

En millones de dólares

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2006</b>	<b>%</b>
<b>Colombia</b>	ATPDEA	404	7,5	2.909	45,8	4.791	51,9
	SGP	204	3,8	159	2,5	182	2,0
	Sin programa	4.774	88,7	3.278	51,7	4.267	46,2
	<b>Total</b>	<b>5.382</b>	<b>100,0</b>	<b>6.346</b>	<b>100,0</b>	<b>9.240</b>	<b>100,0</b>
<b>Perú</b>	ATPDEA	382	19,6	1.279	53,0	3.202	54,3
	SGP	165	8,5	110	4,6	179	3,0
	Sin programa	1.405	72,0	1.026	42,5	2.516	42,7
	<b>Total</b>	<b>1.952</b>	<b>100,0</b>	<b>2.416</b>	<b>100,0</b>	<b>5.897</b>	<b>100,0</b>
<b>Ecuador</b>	ATPDEA	170	8,0	1.570	58,0	4.289	60,0
	SGP	75	3,0	49	2,0	71	1,0
	Sin programa	1.901	89,0	1.102	40,0	2.734	39,0
	<b>Total</b>	<b>2.146</b>	<b>100,0</b>	<b>2.721</b>	<b>100,0</b>	<b>7.094</b>	<b>100,0</b>

<sup>1/</sup> Sin programa: incluye también productos que pagan 0% de arancel NMF.

Fuente: USITC

2007 *Importaciones de los países andinos según programa.*

Los países andinos han aprovechado los beneficios del ATPDEA en forma significativa desde el 2003 en adelante (aunque estuvo vigente desde la década del noventa), cuando se incorporan nuevos productos en el mecanismo preferencial,<sup>5</sup> observándose que más del 50% de las exportaciones se benefician de las rebajas arancelarias (en su mayoría arancel 0%). Si se evalúan las exportaciones agrícolas a Estados Unidos, el programa ATPDEA puede cuantificarse para los tres países en un valor de más de 12 mil millones de dólares, lo que corresponde al 41% de exportaciones totales de los tres países y alrededor del 55% de las exportaciones agrícolas. Las exportaciones tradicionales como banano, café y cacao ingresan con un arancel cero que Estados Unidos consolidó ante la OMC.

## 1.2. La agricultura familiar en los países andinos

La característica principal que tiene el sector agropecuario en los tres países analizados es la importancia que tiene la pequeña producción familiar. Ellos representan entre el 85% y el 89% de todas las unidades productivas, mientras que en

<sup>5</sup> Incluyen productos como petróleo, textiles, atún bajo ciertos empaques, entre otros.

torno a un 10% de ellas son unidades de tipo empresarial que realizan la explotación con el concurso de asalariados agrícolas. Las unidades empresariales tienen significación en varias cadenas: la de azúcar, palma aceitera, banano, producción pecuaria, especialmente de carne de res.

Las unidades de agricultura familiar (AF) juegan un papel importante en la producción de los principales alimentos en los tres países. Como señala un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

[...] en Colombia, donde la AF cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales (con un peso muy alto en maíz y frijol). En Ecuador, la AF cubre el 64% de la producción de papas, el 85% de la producción de cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino. Adicionalmente son responsables de buena parte de la producción de café y cacao para exportación y de proporciones variables de la producción de hortalizas y frutas. (Soto y otros (eds.) 2007: 9)

En buena parte, el amplio espectro de productos tiene que ver con su dispersión geográfica en las diversas zonas agroecológicas que componen el territorio de los tres países.

En general, en las zonas bajas de los tres países la pequeña producción familiar se especializa en la producción de alimentos básicos como arroz, maíz amarillo, cacao y café, así como frutas tropicales. Se trata en general de productos transables, ya sea porque se destinan a exportaciones o porque compiten con productos importables. En las zonas andinas, la producción familiar se concentra en tubérculos como papa, cereales como trigo y en menor medida cebada, en las zonas irrigadas hortalizas y frutas, producción lechera, así como una amplia variedad de productos andinos. En las vertientes amazónicas la producción de café, carne de ganado y más recientemente arroz predominan entre los pequeños productores. En las zonas del litoral ecuatoriano y peruano y en valles bajos de Colombia predomina la producción de arroz, maíz, cacao y café, así como ganadería de carne.

Sin embargo, estas unidades de agricultura familiar no se diferencian exclusivamente desde el punto de vista de su localización geográfica y el carácter transable o no de sus productos. Como lo señala el propio estudio de la FAO y el BID liderado por Fernando Soto, también estos sectores pueden diferenciarse en la forma como se relacionan con los mercados de factores y laboral, así como desde el punto de vista de sus activos y la composición de sus ingresos. Este estudio (Soto y otros (eds.) 2007) así como el más reciente informe anual del Banco Mun-

dial (*Agricultura para el desarrollo*) distinguen lo que son unidades familiares de subsistencia, unidades familiares en transición y unidades familiares capitalizadas.

Definen cada una de la siguiente manera:

- a) *Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)*. Es aquella más orientada al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos de producción propia insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a recurrir al trabajo asalariado, fuera o al interior de la agricultura. Este grupo ha sido caracterizado como en descomposición, con escaso potencial agropecuario y tendencias hacia la asalarización en la medida en que no varíe su acceso a activos y una dinamización de demanda.
- b) *Agricultura Familiar en Transición (AFT)*. Tiene mayor dependencia de la producción propia (venta y autoconsumo), accede a tierras de mejores recursos que el grupo anterior, satisface con ello los requerimientos de la reproducción familiar, pero tiene dificultades para generar excedentes que le permitan la reproducción y desarrollo de la unidad productiva. Esta categoría está en situación inestable con respecto a la producción y tiene mayor dependencia de apoyos públicos para conservar esta calidad; básicamente para facilitar su acceso al crédito y las innovaciones tecnológicas, así como para lograr una más eficiente articulación a los mercados.
- c) *Agricultura Familiar Consolidada (AFC)*. Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva. (Soto y otros (eds.) 2007: 9-10)

El mismo documento señala que las dotaciones de activos de cada uno de estos tipos de productores en los países analizados es diferente. En cuanto a tierra, por ejemplo en Ecuador, la dotación promedio de las unidades consolidadas o capitalizadas es doce veces la de subsistencia, mientras que las diferencias educacionales en el caso de Colombia es, en términos de años cursados, el doble. Si bien las diferencias en cuanto a ingreso siguen las mismas pautas, sin embargo, según la información presentada, no existe una relación lineal entre tipo de agricultura familiar e importancia de ingresos salariales.

El peso de cada uno de estos tipos de agricultura familiar es en cada país diferente. Como puede verse en el cuadro n.º 2, al menos para Ecuador y Colombia, para los que hay datos, la mayor parte de unidades familiares son de subsistencia, mientras que la proporción de unidades en transición y consolidadas varía, siendo estas últimas más importantes en Colombia, mientras que aquellas en transición tienen más peso en Ecuador. El peso relativo de cada tipo de unidad familiar rural varía al interior de los países siendo más significativa en las zonas de sierra en los tres países, mientras que el peso de las capitalizadas y transición son mayores en las zonas

**Cuadro 3**  
**Importancia de la agricultura en la subregión según diversos indicadores**

Indicadores	Colombia	Ecuador	Perú
Participación del PIB agrícola / PIB total	12%	10%	09%
Población rural / Población total	23%	37%	27%
PEA rural / PEA total	22%	35%	27%
Pequeños productores / Total I	87%	88%	85%
Participación de exportaciones agrícolas / Exportaciones totales	20%	21%	09%
Participación de exportaciones agrícolas a Estados Unidos / Exportaciones agrícolas totales	35%	29%	32%
Pobreza rural	51%	54%	76%
Productividad agrícola 2003	2951 US\$	1486 US\$	1428 US\$
Analfabetismo rural	18%	14%	25%
Coefficiente de GINI (en términos de ingreso)	0,58	0,54	0,54

<sup>1/</sup> Perú productores hasta 10 ha.

**Fuente:** PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA FAO-BID

2007 *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y El Caribe*. Chile: FAO-BID.

bajas y de ceja de montaña. Muy seguramente también, el peso de la agricultura familiar de subsistencia es mayor entre las poblaciones indígenas y en la mayor parte de casos estas forman parte de comunidades campesinas e indígenas.

La actividad productiva de la agricultura familiar es amplia y cubre casi todos los cultivos. Según el mismo estudio de la FAO y el BID que venimos comentando, la contribución al valor de la producción sectorial es de 41% en el caso de Colombia y del 45% para el caso de Ecuador. Su actividad agropecuaria incluye tanto productos de exportación, importables y no transables. En el caso de Ecuador, la agricultura familiar de subsistencia y la consolidada tienen un peso importante en los bienes transables, mientras que aquellas definidas como en transición lo tienen en los bienes no transables. Por el contrario, en el caso de Colombia, la producción familiar tiene un peso significativo en los productos de exportación y en los no transables, mientras que su peso es menor en los importables.

Finalmente, es importante mencionar las modalidades de articulación de la agricultura familiar con los mercados. Lo que parece ser una característica central tiene que ver con dispersión de su producción en pequeños volúmenes, lo que normalmente implica altos costos de comercialización, necesarios para concen-

**Cuadro 4**  
**Indicadores de la pequeña producción rural en la subregión**

	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Perú</b>
Pobres rurales	50,5	54,5	76
Pobres agricultura familiar	44	73	79
Relación AF / PR	0,87	1,34	1,04
Número unidades AF	737,949	739,952	
Proporción del total	87%	88%	
Proporción superficie	57%	41%	
Tamaño medio finca	2,9 has.	6,9 has.	
Proporción AF subsistencia	79,4%	62%	
Proporción AF transición	12,9%	37%	
Proporción AF capitalizada	7,7%	1%	
Participación en valor producción sectorial	41%	45%	

**Fuente:** SOTO BAQUERO, Fernando; Marcos RODRÍGUEZ FAZZONE y César FALCONÍ (eds.)  
 2007 *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y El Caribe*. Chile: FAO- BID.

trar la producción. A ello se suman altos costos de transacción que en parte deben explicarse por los problemas de transporte y comunicación de los productores, las dificultades en cuanto a acceso a información sobre su producción y la suya sobre mercados. Ello normalmente implica que las señales de mercado no les llegan o les llegan distorsionada, o que esta información la capturan los sistemas de intermediación y no necesariamente las transmiten a los productores.

Sin embargo, cabe mencionar que en varias zonas de la región, especialmente entre los agricultores familiares consolidados, quienes han logrado modalidades diversas de vinculación con empresas al interior de sus cadenas productivas, las modalidades utilizadas implican agricultura por contrato, diversas formas de asociativismo agrícola o programas de instituciones públicas y parapúblicas. Estos sistemas permiten a los productores lograr mejores precios, reducir costos de transacción, asegurarse sistemas de compra para sus productos, contar en algunos casos con insumos y asistencia técnica probada, recibir capacitación en la aplicación de normas y estándares exigidos por los mercados.

Contrasta con la agricultura familiar el surgimiento de nuevos sectores empresariales en las zonas rurales de los países andinos, muchas veces sin tradición agrícola significativa. La agricultura empresarial vinculada a los nuevos productos de

**Cuadro 5****Valor de la producción transable y estructura de ingresos según tipología y país**  
En porcentajes

	Colombia			Ecuador		
	AFS	AFT	AFC	AFS	AFT	AFC
Exportables	64	59	77	42	26	63
Importables	11	11	7	38	19	29
No transables	25	30	16	20	55	8
	100	100	100	100	100	100
Peso ingreso agrícola	68		33	65		90
Peso ingreso no agrícola	8		12	10		5
Salarios	9		28	15		5
Transferencias	15		28			
Remesas				10		
Total	100		101	100		100

**Fuente:** SOTO BAQUERO, Fernando; Marcos RODRÍGUEZ FAZZONE y César FALCONÍ (eds.).  
2007 *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y El Caribe*. Chile: FAO-BID.

exportación, está localizada en zonas con tierras aptas para las nuevas producciones, con buena infraestructura de riego y conexiones por carretera de buena calidad, estas empresas se han desarrollado sobre la base de inversiones importantes. También se pueden encontrar casos de expansión empresarial en cultivos de exportación más tradicionales como banano y caña de azúcar, y un sector terrateniente tradicional de cultura extensivista.

### 1.3. Las políticas públicas y el sector agropecuario

Pero mientras la agricultura contribuye significativamente en la economía, no existe una retribución en términos de gasto e inversión en el sector. Según datos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el índice de gasto del Gobierno en áreas rurales<sup>6</sup> es de 0,33, es decir, no existe una relación proporcional con la contribución del PIB agrícola en el PIB y más bien en el tiempo este índice se ha ido reduciendo. La inversión en ciencia y tecnología respecto del PIB total no alcanza ni el 0,2%, siendo Ecuador el que menos invirtió con 0,07%, mientras que en países como Estados Unidos invierten alrededor de 2,6%.

<sup>6</sup> Mide el peso que tiene el área rural en el gasto total del Gobierno, en relación con la contribución de la agricultura en el PIB total. Índice = I: gasto proporcional a la contribución.

En el caso de los programas estudiados en Ecuador, que incluyen el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA) y el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local en el Norte de Ecuador (PROLOCAL), ambos financiados con créditos externos, se hace evidente que no solo es importante atender a la AF con programas y servicios adaptados a sus necesidades, sino que al hacerlo es indispensable sentar las bases para garantizar una provisión sostenible de dichos servicios. Esquemas basados en la provisión competitiva de servicios donde esté presente un mecanismo de cofinanciamiento, permiten hacer explícito el rol del Estado en la reducción de los costos de transacción que enfrentan los distintos segmentos de la AF, al acceder a los servicios no financieros que requieren para aumentar su competitividad. Sin embargo, tal reconocimiento no debe contraponerse a la necesidad de construir un mercado competitivo de servicios no financieros de calidad para la AF, que le dé sostenibilidad a la provisión de dichos servicios. No obstante, una vez que terminaron los préstamos que financiaron estos proyectos, no hubo continuidad y hoy en día no existe un sistema formal de extensión, asistencia técnica y apoyo a los productores familiares.

En el caso de Colombia y desde 1996, el Estado adoptó una política de apoyo a las cadenas productivas, con el fin de articular a pequeños productores rurales a los mercados. Inicialmente se implementó la política desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a través del programa Alianzas Productivas para la Paz (APP) y, posteriormente, con el proyecto financiado con préstamo del Banco Mundial, Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (AAP) (Osterlag y otros 2007). La política nacional agropecuaria (Manejo Social del Campo) cuenta con instrumentos que fomentan estas alianzas y contratos entre los PPR organizados y los diferentes actores de la cadena. Estos son:

- a) *Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (AAP)*. Este proyecto (2002-2007) promueve el establecimiento de alianzas entre pequeños productores rurales organizados y el sector privado, con el apoyo de entidades de desarrollo públicas y privadas, y otros actores de las cadenas productivas.
- b) *Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)*. Este programa estatal ofrece instrumentos tales como créditos para reconversión productiva, infraestructura de riego, capital de riesgo, integración de empresas campesinas y otros, para fortalecer los ingresos de los productores que lo requieran ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía colombiana.

- c) *Crédito Asociativo y Agricultura por Contrato (Programas Especiales de Fomento)*. Este instrumento, manejado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), financia actividades productivas desarrolladas por productores asociados que buscan acceder a tecnologías apropiadas, economías de escala en compra de insumos y pago de servicios en el proceso de producción y comercialización, manejar volúmenes apropiados bajo mecanismos de fijación de precios *a priori*.
- d) *Crédito a través de Alianzas Estratégicas*. Este instrumento operado por FINAGRO apoya alianzas estratégicas entre productores de bienes agropecuarios, comercializadores, agroindustriales y organismos de apoyo, públicos o privados, cuyo propósito sea expandir áreas de cultivos de tardío rendimiento, o la modernización y actualización tecnológica de las unidades productivas de pequeños productores.
- e) *Programa Mini Cadenas Productivas y Sociales*. Este instrumento ejecutado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) propicia espacios de autogestión y concertación e incentiva el diálogo y compromiso entre los participantes de la actividad y los actores del desarrollo, sectores público-privado y académico, para llegar a acuerdos que permitan establecer alianzas o pactar negocios en el territorio o los centros de consumo, con miras a lograr un sistema productivo más competitivo.
- f) *Programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS)*. Este programa busca contribuir a incrementar el crecimiento económico y la competitividad del país a través del apoyo técnico y financiero a iniciativas empresariales que tengan un impacto positivo en la generación de fuentes alternativas de ingreso, con el fin de reducir el espacio de actividades ilícitas.
- g) *Programa Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM)*. El programa promueve el desarrollo alternativo sostenible con orientación de mercado mediante la creación de relaciones fuertes y efectivas entre instituciones gubernamentales, mercados y productores locales. Las eficiencias y las integraciones que se logran a través de estas relaciones son la base para una cadena de valor efectiva y con posibilidades de crecer y ampliarse en el futuro.

En el caso de Perú, las políticas sobre articulación están contenidas en las partes relacionadas con temas sobre productividad y competitividad del Acuerdo Nacional (Alianza de Aprendizaje Perú-Plataforma Ruralter 2007). Estas políticas buscan: promover las cadenas productivas y diversos conglomerados con potencial competitivo a nivel nacional, en un proceso colaborativo que incluya a la pequeña y microempresa, a la sociedad civil y a los organismos regionales; y,

fomentar la asociatividad empresarial y el desarrollo de proveedores de servicios especializados para consolidar una oferta productiva de exportación.

El Plan Nacional de Competitividad contempla siete objetivos estratégicos, dentro de los cuales se encuentra el objetivo estratégico de articulación empresarial que tiene como fin fortalecer las cadenas productivas y conglomerados para promover el desarrollo regional y local.

El proyecto del Plan Nacional para la Formalización, Competitividad y Desarrollo de la MYPE (mediana y pequeña empresa) incluye dentro de los ejes de intervención estratégicos el fomento de la articulación y la cooperación empresarial.

Adicionalmente, estas políticas consideran sus vinculaciones con el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX), que consiste en desarrollar las cadenas productivas adecuadamente priorizadas apoyando las iniciativas de asociación entre productores y exportadores, generando la eficiencia de este.

## **2. EL MARCO NORMATIVO ANDINO RESPECTO AL COMERCIO AGROPECUARIO**

Pocas han sido las políticas comerciales agrícolas que han podido instrumentarse para los cinco países andinos, ya sea porque no comporten objetivos comunes o por la heterogeneidad de sus agriculturas, lo que ha conducido a las perforaciones de la protección comunitaria, la falta de armonización de políticas multilaterales, la aplicación de una serie de instrumentos que salvaguarden las producciones internas atacando el mercado subregional y la aplicación dispersa de políticas en función de intereses particulares de cada país.

### **2.1. Medidas arancelarias**

A partir de 1994 se consolida la zona de libre comercio (arancel cero) entre los países miembros de la Comunidad Andina con excepción de Perú, el cual solamente a partir del 2005 es parte de la zona de libre comercio, a través de un proceso de desgravación.

Cuando se consolida la zona de libre comercio se establece el llamado arancel externo común con cinco niveles (0, 5, 10, 15 y 20), en función del grado de elaboración de los productos; es decir, insumos y materias primas tenían aranceles menores y los productos finales agrícolas aranceles de 15% y 20%. Sin embargo, este arancel no es común entre todos los países miembros, ya que única-

mente Colombia, Ecuador y Venezuela lo aplicaban con algunas excepciones (trato especial y diferenciado; listas especiales), mientras que Perú tenía su propio arancel con rangos totalmente diferentes a los aplicados por el resto de países, y Bolivia estaba autorizada para tener niveles máximos de 10% por su doble condición de país menos desarrollado y sin acceso al mar.

Esto condujo a que por varias ocasiones, primero en el 2002, en la Cumbre de Santa Cruz, y luego en el 2007, se buscara unificar dicho arancel; sin embargo, hasta el momento no ha sido factible llegar a un consenso, lo cual se ha evidenciado aún más en la negociación con la Unión Europea, donde hasta el momento la Comunidad Andina no establece un arancel base único y acorde con los aranceles aplicados. Al contrario, un acuerdo reciente dejó en libertad a los países para fijar sus propios aranceles, lo que en los hechos aumentó la dispersión. Mientras Perú bajó los suyos, Ecuador hizo movimientos de signo contrario según el tipo de productos y Colombia discute una reducción arancelaria.

## **2.2. Sistema Andino de Franja de Precios**

El Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) está vigente desde 1995, y tiene como objetivo estabilizar los costos de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales o por graves distorsiones de estos.

El arancel de la franja de precios se aplica en función del precio internacional, es decir, si el precio es más bajo que el precio piso (precio basado en el promedio del precio internacional de los sesenta meses anteriores), se adiciona una tasa arancelaria hasta llegar a ese precio piso, mientras que si el precio internacional es mayor que el precio techo de la franja (precio calculado sobre la base del promedio del precio internacional de los sesenta meses anteriores aplicando desviación estándar), se reduce una tasa arancelaria hasta llegar a 0% de arancel. Si el precio internacional cae dentro de la banda no se aplica arancel de franja, sino únicamente el arancel fijo.

El sistema es aplicado únicamente por Colombia, Ecuador y Venezuela para 154 subpartidas arancelarias que involucran arroz, maíz, cebada, azúcar, carne de cerdo, carne de ave, soya, aceites, entre otros. Perú tiene un sistema de banda de precios con otra metodología y para un ámbito menor de productos y Bolivia no lo aplica. En ese sentido, se generan distorsiones en el comercio subregional como consecuencia de aranceles diferenciados por aplicación del mecanismo, lo

cual se agrava más ya que cada país tiene compromisos diferenciados a nivel multilateral en términos de techos consolidados ante la OMC.

Es claro que el SAFP ha funcionado durante los últimos años cumpliendo los objetivos propuestos, sin embargo, en el mediano plazo corre el riesgo de desaparecer en la medida en que a nivel bilateral los países están negociando acuerdos comerciales que involucran su eliminación como el caso de Perú y Colombia con Estados Unidos, donde existe un compromiso de no aplicación de franja de precios y sobre todo la consolidación de un arancel base que se reduce en el tiempo hasta llegar a cero en todo el universo arancelario.

### **2.3. Salvaguardias agrícolas**

A través de los artículos 90 y 91 del Acuerdo de Cartagena, se establece la aplicación de un mecanismo de salvaguardia especial exclusivamente para el sector agropecuario y para un determinado ámbito de productos sensibles definidos a partir de la decisión 474 de la CAN. La normativa establece que cualquier país miembro podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos medidas destinadas a: a) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir el déficit de producción interna; y b) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. Dicho cupo debe fijarse sobre la base de criterios objetivos: promedios de importaciones de los últimos años, balance alimentario de la cadena, etcétera.

Este tipo de medidas se han aplicado para varios productos: azúcar, arroz, oleaginosas, carnes, entre otros, en muchos de los casos se han convertido en restricciones al comercio subregional, mientras que en otros se utilizan para suplir los correctivos que deberían existir frente a distorsiones a nivel comercial por diferencias arancelarias entre los países.

### **2.4. Comités *ad hoc* subregionales**

A nivel subregional, se establecieron comités *ad hoc* para varios productos agrícolas entre los cuales estaban: oleaginosas, arroz, azúcar, trigo, cacao y café. Estos comités tenían como objetivos establecer acuerdos de competitividad de la cadena y definir posiciones conjuntas para las negociaciones con terceros, y estaban integrados por los sectores público y privado de los países miembros, quienes recomendaban al Comité Agropecuario las políticas de aplicación en estos países y la normativa a nivel subregional. Sin embargo, dichos mecanismos de

diálogo y concertación actualmente ya no funcionan, sino únicamente para uno o dos productos.

Estos acuerdos de cadena se replican a nivel interno, planteándolos como mecanismos para alcanzar mayor competitividad sobre todo en sectores organizados verticalmente. Se trata de espacios de concertación entre gremios que conforman la cadena productiva, asesorados por el sector público. En Colombia existe este mecanismo desde 1990 con la política de Pacto de Competitividad, similar papel cumplen las Juntas Nacionales por Cadena en Venezuela, los Consejos Consultivos en Ecuador y los acuerdos institucionales públicos-privados, principalmente, en los sectores avícola y maicero en Perú.

En muchos de los países andinos se aplica la política de absorción de cosecha, la cual surge en algunos casos de los propios comités de concertación público-privados. Así, en Perú, los productores de maíz y sorgo han venido firmando acuerdos de compra con los avicultores de parte de la producción nacional bajo el auspicio del Ministerio de Agricultura. En Ecuador, a través del Consejo Consultivo, se establece el funcionamiento de estos esquemas y en Colombia la subasta de contingentes arancelarios. En estos dos casos se condiciona la importación a la compra de producción nacional.

Estos mecanismos podrán seguir subsistiendo en la medida en que se conviertan en acuerdos privados dentro de un esquema de mejora de competitividad, ya que los compromisos adquiridos por los países en los acuerdos bilaterales, sobre todo en el Acuerdo de Colombia y Perú con Estados Unidos, no consolida este tipo de esquemas para el manejo de los contingentes o de la oferta de importación.

## **2.5. Apoyos a la producción**

Como política andina no se ha implementado ningún mecanismo de apoyos directos a los productores, únicamente Colombia a través de ciertos programas utiliza los beneficios adquiridos en la OMC de subsidios a la producción como: apoyo directo al precio, incentivos al almacenamiento, mecanismo de cobertura cambiaria, fondos de estabilización, etcétera. El resto de países carecen en la práctica de mecanismos de apoyo a los precios, únicamente Perú lo implementará para compensar la pérdida de competitividad de la producción interna frente a Estados Unidos en la desgravación arancelaria y los contingentes otorgados.

**Cuadro 6**  
**Importancia relativa de instrumentos sectoriales en la subregión**

Instrumentos	Colombia	Ecuador	Perú
Crédito	+++	+	+
Comercialización estatal	+	+	+
Intervención de precios	++	++	+
Apoyos a los ingresos	++	+	+
Exenciones tributarias	+	+	++
Instrumentos parafiscales	+++	+	+
Acuerdos de cadena	++	++	+
Ayuda inversión privada	++	+	+
+ Política poco significativa			
++ Política algo significativa			
+++ Política muy significativa			

**Fuente:** GARCÍA, José María  
 2007 «Instrumentos de apoyo a la agricultura en los países andinos: ¿es posible su armonización?». *Agroalimentaria*, n.º 24.

Ecuador no consolidó compromisos de apoyo a la producción, sin embargo, está facultado para utilizar apoyos de caja verde y *minimis*, pero no los utiliza.

Con respecto a otro tipo de políticas internas aplicadas a la agricultura, José María García Álvarez (2007), en su artículo «Instrumentos de apoyo a la agricultura en los países andinos», se remite al crédito, comercialización estatal, intervención de precios, exenciones tributarias, instrumentos parafiscales, acuerdos de cadena y ayuda a la inversión privada, y resume en el cuadro 6 la importancia relativa de dichos instrumentos en cada país.

### 3. OBJETIVOS Y TEMAS NEGOCIADOS EN AGRICULTURA<sup>7</sup>

Los objetivos específicos del TLC en agricultura para el caso ecuatoriano se enfocaron en: a) la consolidación de un mercado de exportación para los productos agropecuarios con valor agregado; b) el establecimiento de nuevas políticas para apoyar a los sectores más vulnerables de la agricultura, mejorando sus condiciones para la producción y/o facilitando la reconversión productiva sostenible; c) la

<sup>7</sup> Al escribirse este artículo, solo el TLC Perú-Estados Unidos había sido ratificado por los dos Congresos, el de Colombia no había sido puesto a votación en el Congreso americano. Se espera que el TLC de Perú entre en ejecución a inicios del 2009.

búsqueda de acuerdos internos para mejorar la eficiencia en la producción, comercialización y calidad de los bienes agropecuarios, d) el otorgamiento de niveles de acceso al mercado ecuatoriano en condiciones que precautelen las sensibilidades de la producción agrícola ecuatoriana, y e) asegurar la permanencia de mecanismos que atenúen las distorsiones comerciales y de los subsidios. Los objetivos de los otros países no eran muy diferentes a estos.

En términos generales, los acuerdos suscritos por Perú y Colombia con Estados Unidos contemplan los mismos temas generales; sin embargo, cuando se especifican compromisos en términos de acceso a mercados surgen las diferencias. Para el caso ecuatoriano, probablemente el texto general sería similar al negociado por los demás países; no obstante, en el caso de la negociación de productos, las condiciones solicitadas eran algo diferentes y enfatizaban el carácter de país de menor desarrollo relativo.

Los temas agrícolas están inmersos como una sección en el capítulo «Trato nacional y acceso de mercancías al mercado»; sin embargo, otras secciones de dicho capítulo contemplan disciplinas generales para el universo arancelario que indudablemente involucran a la agricultura, cuyo ámbito está basado en los capítulos determinados bajo la OMC como agricultura (capítulos arancelarios del 1 al 24 y partidas adicionales de los capítulos 38, 41 y 52).

### **3.1. Trato nacional**

El acuerdo garantiza la aplicación del principio de trato nacional en el territorio de las partes que lo suscriben; sin embargo, existen algunas medidas que están exentas de dicha aplicación para el caso de Colombia: los controles sobre la exportación de café y las medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a bebidas alcohólicas, y para Estados Unidos los controles sobre las exportaciones de troncos de todas las especies.

### **3.2. Eliminación arancelaria**

Se establece un arancel base por país para el programa de desgravación, que consiste en el arancel aplicado a mayo de 2004 (arancel externo común: Colombia y Ecuador) en la mayoría de productos, cuyos valores fluctúan entre 5% y 20% dependiendo de su grado de elaboración: por lo general, las materias primas e insumos tienen 5% de arancel; 15% y 20%, los productos agrícolas finales.

**Cuadro 7**  
**Aranceles base en algunos productos sensibles de la subregión**  
 En porcentajes

Producto	Colombia		Perú		Ecuador <sup>1/</sup>	
	TLC	Consolidado OMC	TLC	Consolidado OMC	TLC	Consolidado OMC
Arroz	80	189	52	68	67,50	67,50
Maíz amarillo	25	194	25	68	37	45
Aceite de soya	24	75	12	30	24	31,50
Quesos	20-33	141	25	30	25	25
Trozos de pollo	164,40	113	25	30	85	45
Carne de bovino	80	108	25	30	20	20
Carne de cerdo	30	108	25	30	30	45

<sup>1/</sup> Estimación sobre la base de las últimas rondas de negociación.

Fuente: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Sin embargo, para productos que se encuentran dentro de los esquemas de franja de precios,<sup>8</sup> los aranceles base acordados son una aproximación a los promedios de los tres últimos años (2002-2004), que por lo general eran más altos que el arancel externo común ya que incluían el derecho variable adicional de la franja, sin que esto signifique necesariamente el arancel techo consolidado ante la OMC, sobre todo en el caso de Colombia cuyos aranceles comprometidos ante la OMC son bastante más altos que los demás países miembros.

Se consideró un logro para los países andinos los aranceles más altos en estos productos sensibles. Estados Unidos insistía en que se consolidaran como aranceles base los promedios de los años 2004 y 2005, incluso mucho más reducidos que el arancel externo común, por los altos precios internacionales de los *commodities*.

Mientras tanto, Estados Unidos consolidó, como arancel base, sus aranceles *ad valorem* y específicos que venía aplicando, sin acceder a la solicitud de los andinos

<sup>8</sup> Política comercial aplicada por los países andinos con el objetivo de estabilizar los costos de importación de un grupo especial de productos agropecuarios caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales, o por graves distorsiones de estos. Por lo cual, los países andinos aplican a las importaciones de esos productos procedentes de terceros países, derechos variables adicionales al arancel externo común, cuando los precios internacionales de referencia de dichos productos sean inferiores a determinados niveles piso. Asimismo, los países miembros aplicarán rebajas al arancel externo común para reducir el costo de importación cuando los precios internacionales de referencia sean superiores a determinados niveles techo. La metodología y ámbito de aplicación de la franja de precios es diferenciada entre Perú y los demás miembros (Colombia y Ecuador).

de consolidar los aranceles específicos en *ad valorem*. El acuerdo establece que no se podrá incrementar ningún arancel base aduanero existente o adoptar aranceles nuevos sobre una mercancía originaria, y deja la posibilidad de acelerar el programa de desgravación entre las partes.

### **3.3. Restricciones a la importación y exportación**

Se prohíbe la adopción o mantenimiento de cualquier restricción a la importación que no esté expresada en el acuerdo, con mención explícita de los requisitos de precios de exportación e importación salvo lo permitido para la ejecución de las disposiciones y compromisos en materia de derechos *antidumping* y compensatorios; la concesión de licencias de importación condicionadas al cumplimiento de un requisito de desempeño y las restricciones voluntarias a la exportación incompatibles con el artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994.

De la aplicación de esta norma están exceptuadas las medidas de Colombia referentes a los controles sobre la exportación de café, las medidas relacionadas con la aplicación de impuestos a bebidas alcohólicas y las medidas de Estados Unidos referentes a los controles sobre las exportaciones de troncos de todas las especies.

Adicionalmente, se establece que ninguna parte podrá adoptar o mantener ninguna medida que sea incompatible con el Acuerdo sobre Licencias de Importación y se establece un proceso de notificaciones entre las partes sobre cambios en las reglamentaciones de la materia. De igual manera, ninguna de las partes podrá mantener impuestos a las exportaciones a menos que este se mantenga también para productos destinados al consumo interno (trato nacional).

### **3.4. Productos distintivos**

Como en todos los TLC suscritos por Estados Unidos, dicho país busca el reconocimiento del Whiskey Bourbon y el Tennessee como productos distintivos, mientras que en estos acuerdos aceptó únicamente el «Pisco Perú» como producto distintivo de Perú.

### **3.5. Administración e implementación de contingentes arancelarios**

Los contingentes son volúmenes definidos de importación de productos agropecuarios que gozan de un trato arancelario especial que consiste en establecer un

**Cuadro 8**  
**Participación de los contingentes sobre el consumo**  
**En porcentajes**

Producto	Colombia	Perú
Arroz	4,0	5,0
Maíz amarillo	76,0	25,0
Maíz blanco	26,0	NA
Aceite crudo de soya	20,0	NA
Aceite refinado de soya	1,0	1,5 <sup>1/</sup>
Cuartos traseros de pollo	4,0	1,9
Carne de bovino	1,0	1,0
Despojos congelados		22,0
Frijol	10,0	NA

<sup>1/</sup> de la producción / NA: no aplica

**Fuente:** OCE, MINISTERIO DE COMERCIO DE PERÚ Y MINISTERIO DE COMERCIO DE COLOMBIA  
 2007 *Resultados de la negociación con Estados Unidos.*

arancel máximo aplicable a estos volúmenes, más bajo que el arancel base fijado. Los contingentes se constituyen en flexibilizaciones a los amplios plazos de desgravación y a los tratamientos diferenciados de los productos, por eso se observan más frecuentemente en productos sensibles como: arroz, maíz, lácteos, carnes de aves y bovino, entre otros.

Las partes se otorgaron en ciertos productos, volúmenes limitados de importaciones que podrán ingresar sin pagar ningún tipo de arancel. Algunos de los contingentes que se negociaron en el acuerdo tanto por Colombia como por Perú se detallan más adelante en las ofertas de los países.

Los contingentes otorgados por los países andinos representan en la mayoría de los casos menos del 25% del consumo total de dicho producto en el país que otorgó el cupo, de esa manera se justifica que dichos contingentes no tengan efecto significativo sobre la producción interna, además de que van acompañados de años de desgravación amplios para los volúmenes fuera de contingentes que preservan la sensibilidad de los productos.

La administración de los contingentes se realizará en la mayoría de los casos por orden de llegada (primero en llegar, primero en servir); únicamente para el caso de la administración del volumen de cuartos traseros de pollo y arroz (Colombia)

se establece que es necesario que se cumplan los términos dispuestos por un Export Trade Certificate (ETC) —según las disposiciones del Export Trading Company Act de 1982— sin que se requieran licencias de importación para las cantidades asignadas en cumplimiento de lo dispuesto por el ETC. Ahora, si el ETC no es aprobado, las cantidades se asignarán de la manera que sea establecida mediante mutuo acuerdo entre Colombia y Estados Unidos.

Se establece explícitamente en el acuerdo que cada parte deberá asegurar que sus procedimientos de administración de contingentes sean transparentes, estén disponibles al público, sean oportunos, no discriminatorios y atiendan a las condiciones de mercado. Definiéndose la imposibilidad de que un grupo de productos tenga acceso a los contingentes, no permite el establecimiento de requisitos de desempeño (condición de compra de cosecha), ni que entes privados administren las cuotas. Este último esquema es contrario a lo acordado con el Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) en el que se aceptan requisitos de desempeño para algunos productos como arroz, carne de cerdo, maíz amarillo, maíz blanco y sorgo.

### **3.6. Ofertas andinas a Estados Unidos**

Perú consolidó una oferta que involucra productos desde desgravación inmediata, algunas canastas entre 0 y 10 años, 12, 15 y un máximo de 17 años que es la única que involucra años de gracia y está reservada para arroz, lácteos y cuartos traseros de pollo.

Colombia consolidó una oferta que involucra varias canastas hasta 10 años: inmediata, 3, 5, 8 y 9 años, con desgravaciones lineales y no lineales; además de canastas de 11, 12, 15, 18 y un máximo de 19 años con gracia que están reservadas para arroz.

Estados Unidos presenta plazos de desgravación entre inmediato, 5 años, 10 años (carne de bovino, leche líquida y crema, mantequilla), 11 años y 15 años (tabaco, quesos, leche condensada), además de la exclusión tácita del azúcar.

Perú otorgó un acceso libre de aranceles para 451 partidas arancelarias, las cuales representan el 56% del total de partidas arancelarias agrícolas e involucra el 87% del monto total importado desde Estados Unidos.<sup>9</sup> Mientras que Colombia

<sup>9</sup> Resumen del capítulo Agrícola. Ministerio de Comercio e Industrias de Perú.

**Cuadro 9**  
**Concesiones otorgadas por Colombia y Perú**

<b>Productos</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
Carne de bovino estándar	Contingente de 2.100 hasta 3.103 tm a 0% de arancel Arancel base: 80% Eliminación del arancel en 10 años	Contingente de 800 hasta 1.433 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 10 años
Carne de bovino cortes finos	Eliminación inmediata de aranceles	Eliminación inmediata de aranceles
Despojos de carne de bovino	Contingente de 4.642 hasta 7.124 tm a 0% de arancel Arancel base: 80% Eliminación del arancel en 10 años	Contingente de 10.000 hasta 15.938 tm a 0% de arancel Arancel base: 12% Eliminación del arancel en 10 años
Trozos de pollo	Contingente de 27.040 hasta 50.645 tm a 0% de arancel para los productos refrigerados, congelados y sazonados. Arancel base: 164,4% Eliminación del arancel en 18 años, períodos de gracia entre 5 y 10 años	Contingente de 12.000 hasta 38.066 tm a 0% de arancel para los productos refrigerados, congelados y sazonados Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 17 años, período de gracia 8 años
Leche en polvo	Contingente de 5.500 hasta 18.987 tm a 0% de arancel Arancel base: 33% Eliminación del arancel en 15 años	Contingente de 4.630 hasta 25.343 tm a 0% de arancel Arancel base: 25%-35% Eliminación del arancel en 17 años, período de gracia de 10 años
Yogurt	Contingente de 110 hasta 380 tm a 0% de arancel Arancel base: 20% Eliminación del arancel en 15 años	Contingente de 70 hasta 242 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 15 años
Mantequilla	Contingente de 550 hasta 1.297 tm a 0% de arancel Arancel base: 33% Eliminación del arancel en 10 años	Contingente de 500 hasta 1.726 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 15 años
Quesos	Contingente de 2.310 hasta 7.975 tm a 0% de arancel Arancel base: 20% - 33% Eliminación del arancel en 15 años	Contingente de 2.500 hasta 13.684 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 17 años, período de gracia de 10 años

(CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE...)

(... VIENE DE LA PÁGINA ANTERIOR)

<b>Productos</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
Frijol	Contingente de 15.750 hasta 23.270 tm a 0% de arancel Arancel base: 60% Eliminación del arancel en 10 años	Eliminación inmediata de aranceles
Soya en grano y torta	Eliminación inmediata de aranceles	Eliminación inmediata de aranceles
Maíz amarillo	Contingente de 2.100.000 hasta 3.420.679 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 12 años	Contingente de 500.000 hasta 895.424 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 12 años
Maíz blanco	Contingente de 136.500 hasta 222.244 tm a 0% de arancel Arancel base: 20% Eliminación del arancel en 12 años	Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 10 años
Glucosa	Contingente de 10.500 hasta 15.513 tm a 0% de arancel Arancel base: 28 Eliminación del arancel en 10 años	Arancel base: 17% Eliminación del arancel en 5 y 10 años
Arroz equivalente en blanco	Contingente de 79.000 hasta 166.957 tm a 0% de arancel Arancel base: 80% Eliminación del arancel en 19 años, período de gracia de 6 años	Contingente de 55.500 hasta 167.307 tm a 0% de arancel Arancel base: 52% Eliminación del arancel en 17 años, período de gracia de 4 años
Aceite de soya crudo	Contingente de 31.200 hasta 42.499 tm a 0% de arancel Arancel base: 24% Eliminación del arancel en 10 años	Eliminación inmediata de aranceles
Aceites refinados de soya	Arancel base: 24% Eliminación del arancel en 5 años	Contingente de 7.000 hasta 10.342 tm a 0% de arancel Arancel base: 12% Eliminación del arancel en 10 años
Alimento balanceado para animales	Contingente de 194.250 hasta 316.413 tm a 0% de arancel Arancel base: 25% Eliminación del arancel en 12 años	Eliminación inmediata de aranceles

**Fuente:** Acuerdos negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos, 2007.

otorgó un acceso libre en 717 subpartidas arancelarias que significan el 77,5% del universo arancelario agrícola y representa el 95% de las importaciones que realiza actualmente Colombia desde Estados Unidos.

Para los productos sensibles, Perú y Colombia otorgaron plazos de desgravación iguales o mayores a 10 años, como los casos de arroz, carne de bovino, lácteos, cuartos traseros de pollo, maíz amarillo duro, aceites refinados, entre otros. Diferente comportamiento se observó en el caso de la cadena de soya, considerada inicialmente como sensible por Colombia, y que resultó en una desgravación inmediata de soya y 10 años para aceite crudo de soya.

### **3.7. Concesiones otorgadas por Estados Unidos**

Estados Unidos consolida de manera permanente el acceso preferencial con arancel cero para todos los productos incluidos en el ATPDEA,<sup>10</sup> tales como frutas, hortalizas, etanol, productos tradicionales, además se obtuvo acceso adicional a otros productos que no se beneficiaban de esta normativa como aceitunas, conservas de hortalizas y frutas, algodón, productos lácteos, tabaco, azúcar, entre otros.

Perú consolidó el ingreso libre de aranceles para alrededor de 1.241 partidas que conjuntamente con las 388 partidas que ya tenían arancel cero representan un acceso inmediato al mercado norteamericano para el 90% del universo de productos agrícolas que cubren más del 95% del valor de las exportaciones peruanas a Estados Unidos.<sup>11</sup> Mientras que Colombia logra un acceso inmediato para 1.233 subpartidas arancelarias que representan el 86,3% del universo agrícola, significando el 100% de las exportaciones que realiza Colombia a Estados Unidos.<sup>12</sup>

No existen exclusiones de productos en los acuerdos con excepción del azúcar por parte de Estados Unidos, en la cual otorga un contingente cerrado; diferente al CAFTA, donde existen contingentes cerrados en maíz blanco que favorecen a El Salvador, Guatemala y Honduras y en cebolla y papa fresca que favorece a Costa Rica.

---

<sup>10</sup> Sistema de preferencias arancelarias otorgado por Estados Unidos a los países andinos (excepto Venezuela) a cambio de la lucha contra la droga, desde 1992.

<sup>11</sup> Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y Ministerio de Comercio de Colombia (2007).

<sup>12</sup> Impacto del TLC en Colombia. Paz (2006).

**Cuadro 10**  
**Concesiones otorgadas por Estados Unidos a la Región Andina**  
**en materia de acceso a mercados**

Productos	Colombia	Perú
ATPEA	Consolidación	Consolidación y ampliación a productos como aceitunas, algodón en fibra y procesados de hortalizas
Carne de bovino	Contingente de 5.250 hasta 7.757 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 10 años	Eliminación del arancel en 15 años
Leche líquida y crema	Contingente de 110 hasta 259 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 10 años	Eliminación del arancel en 15 años
Leche condensada	Eliminación del arancel en 15 años	Contingente de 6.000 hasta 32.841 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 17 años
Mantequilla	Contingente de 2.200 hasta 5.187 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 10 años	Eliminación del arancel en 15 años
Quesos	Contingente de 5.060 hasta 17.468 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 15 años	Contingente de 2.000 hasta 13.684 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 17 años
Tabaco	Contingente de 4.200 hasta 7.920 tm a 0% de arancel Eliminación del arancel en 15 años	Eliminación del arancel en 15 años
Azúcar	Contingente de 50.000 hasta 60.500 tm a 0% de arancel A partir del año 15, la cuota crecerá en 750 tm anual No hay eliminación total del arancel	Contingente de 9.000 hasta 11.520 tm a 0% de arancel A partir del año 15, la cuota crecerá en 180 tm anual No hay eliminación total del arancel

**Fuente:** Acuerdos negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos, 2007.

### 3.8. Subsidios a la exportación agrícola

Los acuerdos disponen la no aplicación bilateral de subsidios a la exportación sobre cualquier mercancía agrícola destinada al territorio de los socios; sin embargo, si una de las partes importa productos con subsidio de un tercer país, deberá implementar mecanismos o medidas específicas para contrarrestar el efecto de dichas importaciones subsidiadas. Si no las implementase, el país exportador podría reintroducir los subsidios a la exportación.

Como en todos los acuerdos suscritos por Estados Unidos, no existe mención a la eliminación de apoyos internos, ya que para dicho país el foro de tratamiento de este tema es la OMC.

### **3.9. Empresas comerciales exportadoras del Estado**

No existen normas específicas sino únicamente una predisposición para que las partes trabajen ante la OMC respecto de la eliminación de restricciones al derecho de exportar, y de cualquier financiamiento especial otorgado directa o indirectamente a empresas comerciales del Estado que exporten, y asegurar mayor transparencia respecto a la operación y mantenimiento de las empresas comerciales del Estado.

### **3.10. Medidas de salvaguardia agrícola**

Este tipo de medidas se establecen cuando suceden situaciones anormales en el mercado por incrementos de volumen de ingreso de un producto o cuando los precios de importación en productos sensibles sean significativamente menores. No obstante, en el caso de los Acuerdos Andinos con Estados Unidos únicamente fue aceptada la salvaguardia por volumen.

Dicha salvaguardia consiste en la restitución del arancel, siempre y cuando se exceda el nivel de activación, que está estipulado como porcentaje del contingente (entre 120% y 150% del contingente), en ese sentido, la salvaguardia en estos acuerdos solo se aplica a productos que tienen contingentes arancelarios, contrariamente a otros acuerdos suscritos por Estados Unidos como el CAFTA.

En el caso de Perú, la salvaguardia agrícola se aplica para 36 partidas arancelarias sensibles, entre ellas leche en polvo, mantequilla, quesos, carne de bovino estándar, cuartos traseros de pollo y arroz; mientras que Colombia la aplica para 21 partidas arancelarias que incluyen carne de res estándar, cuartos traseros de pollo, aves que han terminado su ciclo productivo, frijol seco y arroz.

Las restituciones del arancel en caso de aplicación difieren producto a producto y se reducen en función de los años de desgravación, llegando a un porcentaje de restitución máxima de 50% de la tasa arancelaria en los últimos años, considerando que dicha salvaguardia estará vigente únicamente durante el programa de desgravación.

**Cuadro 11**  
**Acuerdos de Perú y Colombia con Estados Unidos. Productos con salvaguardia y sus respectivos activadores**  
**En porcentajes del contingente**

Producto	Estados Unidos	Colombia	Perú
Carne de res estándar	140 del contingente <sup>1/</sup>	140 del contingente	150 del contingente
Aves que han terminado su ciclo productivo		130 del contingente	
Cuartos traseros de pollo		130 del contingente	130 del contingente
Frijol seco		130 del contingente	
Arroz		120 del contingente	130 del contingente
Leche en polvo			130 del contingente
Leche condensada y evaporada	130 del contingente <sup>2/</sup>		
Queso	130 del contingente <sup>2/</sup>		130 del contingente
Mantequilla y productos lácteos para untar			130 del contingente

<sup>1/</sup> Carne bovina en general frente a las importaciones de Colombia.

<sup>2/</sup> Frente a las importaciones de Perú.

**Fuente:** Acuerdos negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos, 2007.

La adopción de este mecanismo privó a las partes de utilizar medidas de salvaguardia agrícola aplicadas bajo el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC o cualquier medida sucesoria de esta. Las mercancías originarias de las partes no deberán estar sujetas a ningún tipo de arancel aplicado bajo una medida de salvaguardia agrícola dada bajo el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC o cualquiera de las medidas sucesorias de esta.

### 3.11. Mecanismo de compensación del azúcar

El azúcar es un producto sensible para Estados Unidos, bajo dicha consideración no existe una apertura total del mercado americano para la cadena del azúcar (azúcar como tal, preparaciones de cacao con azúcar, preparaciones alimenticias, algunas glucosas y fructuosas), sino que únicamente otorga contingentes cerrados que crecen en el tiempo. Es el único producto que se excluye del acuerdo y únicamente por Estados Unidos en su lista de ofertas.

Los contingentes otorgados por Estados Unidos a Colombia son en total 50.000 tm en el primer año hasta 60.500 tm en el año 15, con un arancel de 0%. A partir

de dicho año, la cuota crecerá en 750 tm anual. Este cupo significa el doble de la cuota que actualmente Estados Unidos asigna a Colombia (25.273 tm). Perú tiene acceso a un contingente de 9.000 tm hasta 11.520 tm en el año 15 con 0% de arancel. A partir de dicho año, la cuota crecerá en 180 tm anuales. Esto es adicional a la cuota actual del azúcar que es de 43.177 tm.

Sin embargo, el acceso a dichos contingentes está condicionado a que estos países tengan superávit en la cadena del azúcar (azúcar, glucosas y fructuosa) en el comercio con el mundo (excluido el comercio con Estados Unidos). La administración del contingente se realizará a través de un sistema de certificados.

El tema de compensación consiste en que Estados Unidos podrá aplicar un mecanismo que resulte en la compensación para los exportadores de mercancías de azúcar de Colombia y Perú en lugar de acordar un tratamiento libre de aranceles. La compensación será equivalente a las rentas económicas estimadas que los exportadores obtendrían por el envío a Estados Unidos. No existe una reglamentación detallada de cómo se llevaría a cabo este proceso; solo se habla de consultas noventa días antes de su aplicación por parte de Estados Unidos.

Frente a los compromisos de Estados Unidos en azúcar, Perú y Colombia otorgaron entre cinco y diez años de desgravación a la cadena del azúcar incluidas las glucosas y fructuosas sustitutivas del producto principal.

### **3.12. Sistema Andino de Franja de Precios**

Con respecto a este mecanismo, en los dos acuerdos suscritos se menciona que Colombia y Perú no aplicarán ningún sistema de banda de precios a mercancías agrícolas importadas de Estados Unidos, sino el arancel previsto en las listas de desgravación.

### **3.13. Concesiones arancelarias de terceros**

Tanto en el acuerdo suscrito por Perú como por Colombia se estipula que cualquier preferencia que dichos países otorguen a terceros en negociaciones futuras será concedida a Estados Unidos. La diferencia entre los dos compromisos está en que Colombia comprometió todo el universo arancelario bajo esta cláusula, mientras que Perú se remite a una lista de productos que incluyen la mayoría de sus productos sensibles: carnes de ave, bovino y cerdo y despojos, lácteos, maíz, arroz, sorgo, harinas, preparaciones de carnes, entre otros.

### **3.14. Consultas sobre el comercio de pollo**

Tanto en el acuerdo de Perú como de Colombia se establecen consultas y revisiones de la implementación y operación de este en lo relacionado con el comercio de pollo, en el noveno año después de su entrada en vigencia.

### **3.15. Comité de Comercio Agrícola**

Dentro de los 180 días de entrada en vigor del acuerdo se deberá establecer un Comité de Comercio Agrícola para el cual se especifican tres funciones básicas: promover y monitorear la cooperación en la implementación y administración de este acuerdo; consultar entre las partes sobre asuntos relacionados en coordinación con otros comités, subcomités o grupos de trabajo; y desarrollar cualquier trabajo adicional que la Comisión de Comercio le asigne. Se deberá determinar que las decisiones se tomen por consenso.

### **3.16. Medidas sanitarias y fitosanitarias**

Los resultados en la mesa de negociación fueron:

- Colombia y Perú firmaron en el texto del tratado un compromiso para implementar el Acuerdo de MSF (medidas sanitarias y fitosanitarias) de la OMC.
- Se creó el Comité de MSF cuyos objetivos son: impulsar la implementación del Acuerdo MSF de la OMC; impulsar consultas entre las partes y abordar las medidas que afecten el comercio entre las partes.
- Adicionalmente, Colombia y Perú firmaron cartas de entendimiento por medio de las cuales aceptan como equivalente el sistema de control e inspección de carnes de bovino y aves por parte de los Estados Unidos. Esta directiva se concreta en especial para la enfermedad de la vaca loca (carne de bovino) e influenza aviar. Esto conduce al compromiso de eliminar las restricciones sanitarias para las importaciones de carne de bovino y pollo desde Estados Unidos.
- Excluir este capítulo del Acuerdo de Solución de Diferencias Bilateral.
- Perú, además, elimina las restricciones que tenía para carne de cerdo y arroz.

### **3.17. Reglas de origen**

Este capítulo comprende las normas para la calificación, control y verificación del origen de todas las mercancías que se beneficiarán del trato arancelario preferencial acordado.

Los acuerdos suscritos con Estados Unidos involucran un tratamiento generalizado de requisitos específicos de origen por partida arancelaria, lo que se convierte en una condición adicional para acceder al mercado de la otra parte.

Los criterios de calificación de origen son: mercancías totalmente obtenidas o producidas, mercancías elaboradas a partir de materiales originarios y no originarios, y mercancías elaboradas a partir de materiales originarios. Se trató de preservar la producción andina como insumo para productos con valor agregado comercializados entre las partes: café, papas, frutas y hortalizas en estado primario; sin embargo, también se dejaron reglas abiertas dirigidas a otros productos importantes para la subregión andina como cacao, frutas y hortalizas preparadas, entre otros.

### **3.18. Propiedad intelectual**

La normativa que se negoció en los TLC va más allá que la normativa multilateral de la OMC y más allá que lo acordado en los tratados y convenios administrados por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV); es decir, es un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC plus) y Convenios o Tratados Internacionales plus.

Los TLC de Colombia y Perú incorporan la obligación de adherir a la UPOV 91, que representa una importante ampliación de los derechos de obtentor, siendo un sistema *sui generis* de protección a desarrollos tecnológicos en el área de variedades vegetales que permite la coexistencia con el sistema de patentes, coexistencia no permitida en el acta anterior de 1978 que suscribieron Ecuador y Colombia.

Adicionalmente, el acta de 1991 no incluye el *privilegio del agricultor* consagrado en el acta de 1978, fundamental para países como los andinos que fundamentan su actividad económica en el campo por parte de pequeños agricultores. Este beneficio consiste en la conservación de la semilla de una cosecha inicial y luego, sin necesidad de autorización, utilizarla en una cosecha posterior. Encontramos que tal privilegio desaparece y se lo reduce a una *excepción* al derecho exclusivo del obtentor. Igual cosa sucede con el beneficio o privilegio de *fitomejorador* que consagra la posibilidad de investigar y conocer una variedad protegida para mejorarla.

Sin embargo, de lo dicho, en la práctica el pequeño agricultor y el *fitomejorador* podrían utilizar el material protegido debido a que existe tal «excepción» al derecho exclusivo del obtentor.

Por último, los requisitos taxativos que deben cumplir las variedades para ser protegidas a través de este sistema *sui generis* podrían no estar en armonía con el Régimen de Acceso a Recursos Genéticos consagrado en la Decisión Andina 391 y con el Régimen de Protección de la Propiedad Industrial andino incluido en la Decisión Andina 486, que exigen la revelación de la fuente del recurso (contrato de acceso y autorización de uso de conocimientos tradicionales de ser el caso) como requisitos indispensables para que se otorgue protección a través de cualquier derecho de propiedad intelectual. Es evidente que aquí encontramos una contradicción con una legislación eminentemente sensible para Ecuador y los países andinos.

*Patentes sobre plantas:* la legislación andina otorga derechos exclusivos sobre innovaciones en el fenotipo vegetal. En el TLC de Perú y Colombia se acordó una cláusula de «Esfuerzo razonable», sin ningún compromiso específico para patentar las plantas. No se amplía la materia patentable, ya que no existe la obligación directa de que se patenten. Los esfuerzos razonables serán definidos por cada uno de los países y con esos esfuerzos la obligación está cumplida.

Derechos exclusivos sobre los datos de prueba y *linkage*: Estados Unidos busca siempre ir más allá de lo determinado en ADPIC e intenta establecer plazos que se otorgan a productos farmacéuticos (cinco años) y agroquímicos (diez años) que impiden la entrada de competidores al mercado por el tiempo fijado en estos plazos de exclusividad.

En ese sentido, Perú y Colombia consideraron en el TLC con Estados Unidos una fórmula intermedia que contempla una protección a través de derechos exclusivos, pero con una serie de flexibilidades y salvaguardias que evitan un impacto significativo en los sistemas de salud pública de los países andinos: plazos de prescripción para gozar de protección de datos (protección para datos si llegan a los países andinos cinco años después de su registro original), flexibilidades y excepciones para retirar o no aplicar la protección de datos y la libertad de los países de definir el objeto de protección (lo que implica una nueva entidad química para su protección a través de datos de prueba).

#### **4. IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO**

Conjuntamente con el tratado, los países eran conscientes de que se requiere implementar una agenda interna, un acuerdo entre los representantes políticos, los gremios y la sociedad civil sobre las acciones que se deben emprender a nivel interno para cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo, mejorar los

niveles de productividad y competitividad y aprovechar de mejor manera el Acuerdo y prepararse para la apertura comercial que podría convertirse en potencial amenaza para la producción interna.

La idea era que la agenda introduzca estrategias no solo de corto plazo sino de mediano y largo plazo, y que involucre un proceso de concertación y diálogo con las regiones y sectores productivos que se veían involucrados en las obligaciones y derechos emanados del acuerdo. Colombia y Perú, aún antes de que se suscriba el Acuerdo, están trabajando en la implementación de esquemas que se dirigen hacia un mayor desarrollo de los sectores más sensibles.

#### **4.1. Colombia**

Frente a procesos de apertura e internacionalización de la economía, Colombia ha desarrollado el Programa Agro Ingreso Seguro (AIS) (aprobación mediante ley), cuyo objetivo es proteger los ingresos de los productores que lo requieran, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, mediante mejoras en la competitividad de las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, y proteger la producción nacional frente a distorsiones económicas derivadas del comercio exterior; buscándose así garantizar la seguridad alimentaria y los ingresos del productor.

El programa es de carácter transitorio y está acompañado de compromisos de desempeño en materia de competitividad, otorgamiento de productos o grupo de productos y cuenta con recursos del Estado que suman alrededor de 200 millones de dólares anuales durante un período inicial de diez años. El ejecutor es el Ministerio de Agricultura.

El programa tiene varios ejes de acción:

- Crear apoyos monetarios directos al productor agrícola, pecuario o pesquero. La distribución de este rubro se asignará por unidad productiva del sector seleccionado (los productos iniciales de apoyo son arroz, maíz, soya, sorgo, frijol, cebada y trigo).
- Asignar recursos para mejorar la competitividad del sector y contribuir a la modernización de la tecnología, maquinaria, investigación, mejoramiento del sistema sanitario e infraestructura.
- Destinar recursos para el fortalecimiento del patrimonio del FINAGRO, con el objeto de ampliar la cartera en condiciones preferenciales para la reconversión productiva de los tres sectores: agrícola, pecuario y pesquero.

## 4.2. Perú

A raíz de las negociaciones del tratado con Estados Unidos, Perú se ha propuesto una agenda interna en el período 2006-2010 cuya meta es elevar la competitividad y rentabilidad de su agricultura en un contexto de globalización y apertura comercial, para lo cual se han identificado instrumentos de política macro, multi-sectorial y sectorial. Los grandes objetivos de este relanzamiento del desarrollo agroproductivo en el Perú son el mejoramiento de la competitividad, la lucha contra la pobreza rural y el manejo sostenible de recursos naturales.

En este contexto, la política sectorial ha desarrollado los llamados ejes estratégicos de la competitividad en el agro peruano con sus principales líneas de acción que se pueden resumir en las siguientes (Manrique 2006):

- Reestructuración del Sistema de Innovación y Transferencia Tecnológica
- Promoción de la Organización Empresarial y Modernización Institucional
- Mejora de la infraestructura de comercialización y riego
- Consolidación de los servicios de Sanidad Agraria a nivel nacional
- Ampliación de las condiciones del financiamiento agrario

Basado en esta programación, el Gobierno peruano presentó al Congreso, para su aprobación, varias leyes complementarias: la ley que amplía la vigencia de la ley 27360 que aprueba las normas de promoción del sector agrario, la ley de fortalecimiento de las cadenas agroproductivas, la ley que crea el Programa de Formalización para la Competitividad de la Cadena de Maíz Amarillo Duro Avícola-Porcícola, la ley de Promoción de la Inversión Privada en Forestación y Reforestación, y la normas que crean el Fondo Nacional del Agua, y otro de garantía para el sector agrario, Fondo de Garantía para el Productor Agrario (FOGAPA), la ley que crea el Programa de Saneamiento de Deudas de los Fondos Rotatorios.

Además, se suman varios decretos presidenciales que complementan el marco normativo de competitividad, tales como: exoneración del impuesto general a las ventas (IGV) a los insumos y bienes de capital del sector agropecuario, conformación de consejos nacionales de la carne, y de la cadena del maíz, aves y porcicultura.

Hasta el momento, el Congreso ha aprobado la ley 28810 de julio de 2006, con la que se amplía la vigencia de las normas de promoción agraria hasta el 31 de enero de 2021. Además, se aprobó la ley 28812 que crea el Programa de Formalización

para Competitividad de Cadena de Maíz-Avicultura-Porcícola que tiene dos componentes: *a)* otorgamiento de un incentivo a los productores de maíz amarillo, que se otorgará en razón de la venta del grano; este incentivo es de carácter temporal con duración de tres años, y su asignación estará asociada al cumplimiento de metas de competitividad; y *b)* proceso de fiscalización de las operaciones en los eslabones de la cadena productiva maíz, aves y porcicultura, que incluye labores de inspección, investigación y control de operaciones de producción y comercialización de toda la cadena del maíz, aves y porcinos, a cargo de la Superintendencia Nacional Administrativa Tributaria.

Adicionalmente, se ha establecido un programa de compensaciones (con financiamiento del Estado, donaciones del sector público) dirigido a los productores por la desgravación arancelaria que ocasionará el tratado. Tiene una duración de cinco años prorrogables y se iniciará simultáneamente con la entrada en vigencia del tratado comercial. Dicho esquema fue aprobado el 3 de julio de 2006 a través del Congreso peruano para productores de algodón, maíz amarillo duro y trigo. Este consiste en reemplazar el actual esquema de protección arancelaria por uno de otorgamiento directo al agricultor de una cantidad monetaria, equivalente a la reducción de los aranceles, por unidad de volumen comercializada formalmente ante una empresa procesadora.

## **5. CONCLUSIONES**

En el sector rural andino conviven dos sectores marcados, uno moderno, dinámico, con mayor desarrollo tecnológico y con enfoque exportador que está respondiendo a la demanda del mercado internacional y sus nuevas tendencias, y otro tradicional que trabaja en función del mercado interno, no tiene predisposición a los cambios en el comportamiento de los mercados, y pone énfasis en tener políticas proteccionistas.

A partir de la información acerca de la producción tomaremos la clasificación de Perry (2006) para determinar la ubicación de los productos en función de su importancia en el mercado interno o externo.

Hay un primer segmento conformado por los «cultivos sustitutos de importaciones» que se caracterizan por regulaciones que limitan las importaciones para suplir la demanda interna. Su sostenibilidad ha dependido en gran parte de medidas de frontera o en algunos países (Colombia) de ayudas internas para contrarrestar las distorsiones del mercado internacional. Productos como maíz, algodón y arroz

**Cuadro 12**  
**Categorización de productos**

Categorías	Colombia	Ecuador	Perú
Cultivos sustitutos de importaciones	Arroz, maíz, frijol, algodón, sorgo, soya, legumbres	Arroz, trigo, maíz, soya, lentejas, azúcar	Arroz, maíz, trigo, cebada, algodón, legumbres (salvo el frijol)
Cultivos tradicionales de exportación	Café, banano, azúcar, aceite de palma, plátano, tabaco	Banano, café, cacao	Café, frijol, espárragos, cebollas
Cultivos no tradicionales de exportación	Flores, aceite de palma, plátano, tabaco, hortalizas, frutas	Palma, flores, tabaco, yuca, plátano, frijol, azúcar, hortalizas y frutas	Condimentos, preparaciones de frutas y hortalizas
Cultivos poco transables	Papa, yuca, plátano, cacao, algunas hortalizas y frutas	Papa, algunas frutas y hortalizas	Yuca, papa, tabaco, plátano, cacao, alfalfa
Actividades pecuarias	Avicultura, ganadería bovina, lácteos, carne de cerdo	Carne de pollo, carne de res, carne de cerdo, lácteos	Lácteos, carne de pollo, carne de cerdo, carne de res

**Fuente:** OBSERVATORIO DE COMERCIO EXTERIOR  
2007 Base de datos estadística.

y, para algunos países, soya, trigo y en menor medida cebada, (en el caso de Perú además aceite de palma, legumbres), son característicos de este tipo. Adicionalmente, se caracterizan por generar una importante cantidad de empleo y de valor de la producción, pero con limitaciones en términos de tecnificación; también se caracterizan por la elevada presencia de pequeños productores, bajo nivel de integración de la cadena productiva, baja escala de producción. Este conjunto de características les define como *productos sensibles* frente a procesos de apertura de mercados, en el sentido de que importaciones agresivas sin la existencia de políticas comerciales a nivel de frontera u otras pueden tener un efecto directo en la producción.

Un segundo segmento son los «cultivos tradicionales de exportación», siendo los más importantes el banano, café, cacao, azúcar (Colombia), yuca (Colombia y Ecuador), con una significativa participación de las exportaciones sobre el consumo interno, pero poco dinámicos en el tiempo. Se trata de los *commodities* tradicionales, aun cuando es perceptible un movimiento hacia diferenciación con relación a características del producto, formas de cultivarlos, localización, etcétera.

Un tercer segmento lo constituyen los «cultivos no tradicionales de exportación», que involucran desde pequeños hasta medianos y grandes productores, que se han enfocado en nichos de mercado, mercados diferenciados o de marca, o simplemente han crecido significativamente en sus exportaciones: palma, hortalizas, legumbres y frutas, tabaco, derivados lácteos, productos tradicionales, entre otros.

Un cuarto segmento son los «cultivos poco transables», destinados en su mayoría al mercado interno, ya sea por sus características o porque no tienen valor agregado que facilite su comercialización en el mercado externo. Algunos de estos productos son papa, algunas hortalizas y frutas.

Un quinto segmento lo constituyen las «actividades pecuarias» caracterizadas por su autosuficiencia del mercado interno y bajos niveles de comercio porque no cumplen normas internacionales en la mayoría de los casos: carne de res, pollo y leche, con niveles de protección relativamente altos frente a otros productos.

Sin embargo, y dadas las fuertes variaciones climáticas, edafológicas y de altura que existen en nuestros países, a lo que debe agregarse modalidades de asentamiento de la población, estructura agraria y prioridad de las políticas públicas, estos diversos tipos de productores tienen una localización diferente. Por lo tanto, los acuerdos comerciales no solo tienen efectos por tipo de productor, sino efectos territoriales diversos. En general, se puede decir que estos acuerdos tienden a favorecer territorios como los de la costa norte de Perú, rica en inversiones de riego y algunos valles andinos bajos, los valles interandinos de Ecuador y secciones de la Cuenca del Río Guayas, la sabana colombiana, los ricos valles en torno a Medellín y Cali; pero, en general, tendrán efectos reducidos y eventualmente contrarios en zonas de predominio campesino y de pequeños productores con cultivos sensibles.

En el caso de México, la apertura favoreció en general las zonas irrigadas del norte, donde los productores aprovecharon las oportunidades abiertas por el NAFTA, pero también lograron canalizar los apoyos públicos. Dyer y Yúñez-Nau-de A. (2003) señalan que en esas zonas la superficie dedicada a granos básicos y semillas oleaginosas se redujo, pero que los rendimientos se incrementaron. Si bien las importaciones de maíz aumentaron, la producción nacional también lo hizo. Por el contrario, en las zonas pobres del sur, si bien los productores incrementaron la superficie sembrada, en contextos de precios más bajos, sus ingresos se redujeron. En general, todos los estudios sobre México destacan la necesidad de contar políticas agrícolas activas que favorezcan a los productores en

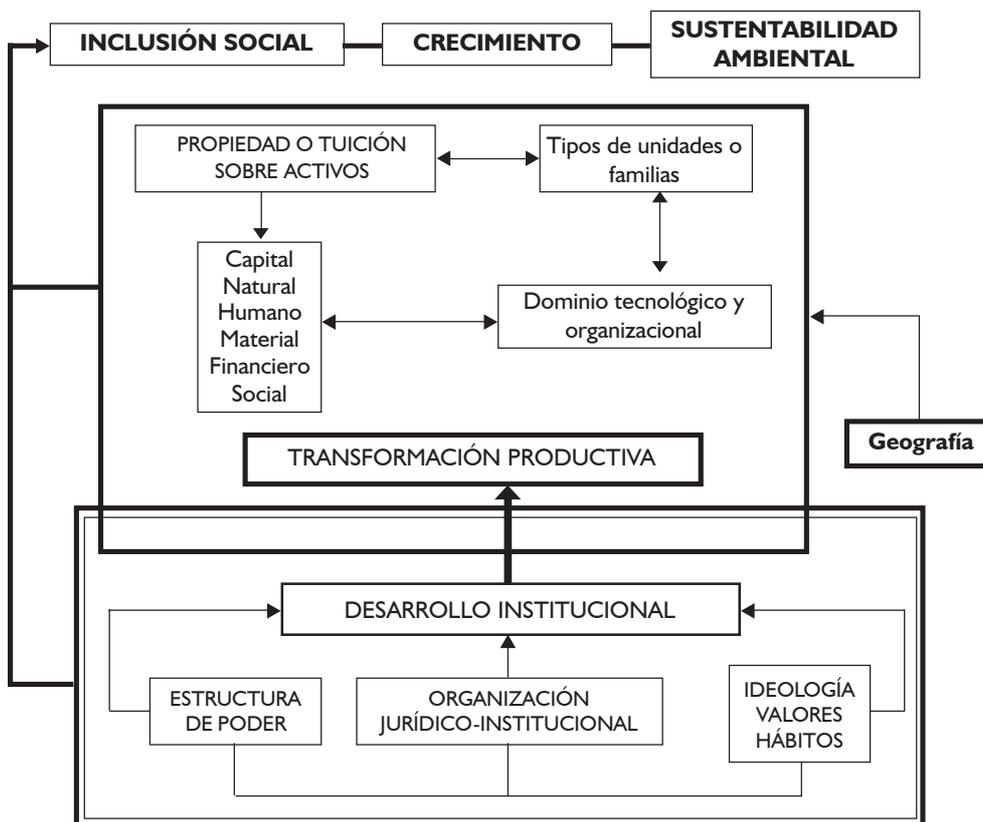
situaciones desventajosas. Los impactos analizados de los acuerdos comerciales para Centro América, Chile y los países andinos llegan a conclusiones similares.

En este marco, las políticas de apoyo a los productores no deberían solo considerar acciones diferenciadas por tipo de productor y características del producto, sino que adicionalmente resulta necesario enfatizar una visión de desarrollo territorial, donde se visualicen las restricciones institucionales que existen, así como las políticas dirigidas a la transformación productiva en los territorios donde se localizan. Solo afectando las instituciones que regulan la vinculación de los productores a los mercados de bienes y servicios se puede asegurar que no solamente las señales de mercado que resulten de la liberalización lleguen a los productores, sino que estos puedan acceder en forma real a las acciones y políticas de apoyo o compensación que tienen los Estados.

En general, los estudios señalan que los efectos de la mayor apertura comercial sobre los diversos tipos de productores serán generalmente pequeños y ello seguramente será la tónica si los precios altos en el mercado mundial se mantienen. El estudio de la FAO y el BID calcula que ese impacto será de un 2% en los ingresos de la agricultura familiar en Ecuador y del 3,5% en el caso de Colombia. Sin embargo, solo si hay acciones dirigidas a promover un desarrollo rural territorial y, por lo tanto, a mejorar las instituciones, los pequeños productores podrán aprovechar las oportunidades generadas por los acuerdos comerciales.

Una forma adecuada de analizar los efectos de la apertura comercial está relacionada con el enfoque del desarrollo rural territorial. Schejtman y Berdegué (2003) definen el desarrollo territorial rural (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. Visto en términos del análisis que venimos realizando, podemos suponer que el impacto de los procesos de apertura e integración comercial estará determinado tanto por las dinámicas de transformación productiva como por la calidad de las instituciones existentes. Estas, en última instancia, señalarán la capacidad de los territorios y de las poblaciones allí localizadas para que logren articularse competitiva y sustentablemente a mercados dinámicos y que los pobres participen en tales procesos.

**Diagrama I**  
**Un marco conceptual para el desarrollo territorial rural (DTR)**



**Fuente:** SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ  
 2007 *The Social Impact of Regional Integration in Rural Latin America*. Manuscrito.

En más de un sentido, esta propuesta tiene claras semejanzas con la propuesta de Medios de Vida Sostenibles (SL), pues en ambas está la idea muy cercana a los planteamientos de Sen (1981) de que la superación de la pobreza supone la creación de más y mejores *capacidades* en las personas y de *oportunidades* para ejercer dichas capacidades.

Es con relación a este marco que se puede evaluar la calidad y eficacia de las políticas dirigidas a promover una inserción adecuada de los territorios en los procesos de apertura e integración comercial. El no contar con parámetros como estos implicará que tales incentivos sean capturados por coaliciones dominantes o, en su defecto, no logren generar una dinámica productiva incluyente que es lo deseable.

**Anexo I****Rendimientos comparativos de Ecuador, Colombia y Perú, 1994-2003**

Producto	Ecuador		Colombia		Perú	
	2003 Tons/ha	Tasa de crec. 1994-2003 (%)	2003 Tons/ha	Tasa de crec. 1994-2003 (%)	2003 Tons/ha	Tasa de crec. 1994-2003 (%)
<b>Cultivos importables</b>						
Maíz (amarillo)	2,32	45,02	3,61	22,11	3,92	26,59
Maíz (blanco)	0,64	25,09	1,66	21,16	1,25	11,52
Rice	3,84	31,75	5,02	27,60	6,79	17,51
Arroz	0,63	-1,46	1,83	-11,76	1,28	12,28
Sorgo			3,54	11,96	2,46	-47,25
Frijol	0,45	-40,13	1,14	15,05	1,02	6,66
Soya	1,87	13,93	2,04	7,28	1,70	22,55
Algodón	1,09	-1,90	2,08	3,95	1,68	-0,63
Caña de azúcar (azúcar)	66,83	-0,47	127,73	1,65	114,52	7,15
<b>Cultivos exportables</b>						
Bananos	26,69	5,78	33,32	-12,32		0,00
Aceite de palma	2,26	17,36	3,50	6,88	3,42	-28,57
Café	0,29	-54,72	0,90	7,91	0,69	22,55
Cacao	0,30	-5,67	0,52	-1,44	0,53	-10,04
<b>Cultivos no transables</b>						
Papa	8,82	8,67	17,53	8,38	12,21	27,23
Tomates	14,66	53,83	26,04	3,39	29,10	-11,34
Cebolla	6,57	3,30	27,05	16,09	26,21	14,42
Yuca	4,42	10,45	10,55	8,09	10,92	1,66
Plátano	4,58	-58,61	7,86	14,84	12,45	-0,60
Naranja	8,00	-29,11	12,38	-18,62	12,73	10,63
Caña de azúcar (panela)	45,08	-16,89	67,26	12,51	-	-

**Fuente:** SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA  
Estadísticas del proyecto 4.37.52.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIANZA DE APRENDIZAJE PERÚ-PLATAFORMA RURALTER

2007 *Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales a empresas privadas en Perú*. Lima: Alianza de Aprendizaje Perú-Plataforma Ruralter.

BANCO MUNDIAL

2004 *Ecuador, A Strategy for Rural Development in Ecuador*. Washington: Banco Mundial.

COMUNIDAD ANDINA

2006 *Reconversión productiva de la agricultura*. Bogotá: Comunidad Andina.

2007 *Estadísticas regionales*. Lima: Secretaría General.  
<[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>.

DYER, George y Antonio YÚÑEZ-NAUDE A.

2003 *NAFTA and Conservation of Maize Diversity in Mexico*, paper presented at the Trade effects on the environment 2nd Symposium of the CCA, Colegio de México, CEE y Precesam, <<http://precesam.colmex.mx>>, 25 y 26 de marzo de 2003.

GARAY, Luis Jorge y otros

2006 *Evaluación de la negociación agropecuaria en el TLC Colombia-Estados Unidos*. Bogotá D. C.: Planeta Paz con el apoyo de Oxfam-GB.

GARCÍA ÁLVAREZ, José María

2007 «Instrumentos de apoyo a la agricultura en los países andinos: ¿es posible su armonización?». *Agroalimentaria*, n.º 24, enero-junio, pp. 9-11.

CRAWFORD, Jo-Ann y Roberto V. FIORENTINO

2005 «The Changing Landscape of Regional Trade Agreements». *Discussion Paper*, n.º 8.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA)

2006a *Comercio y políticas agrícolas en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Montevideo: IICA.

2006b *Inventario de políticas para la agricultura en la región andina*. Lima: IICA.

KHOR, Martin

2005 *Bilateral/regional Free Trade Agreements: an Outline of Elements, Nature and Development Implications*. Third World Network, Zed Books.

MANRIQUE, Manuel

2006 *El Tratado de Libre Comercio y Agenda Interna. Presentación ante el Congreso Nacional*. Lima: Ministerio de Agricultura de Perú.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE COLOMBIA

2007 «Perspectivas agropecuarias». <<http://www.minagricultura.gov.co>>.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ECUADOR

2006 «Sistemas preferenciales con Estados Unidos». <<http://www.sica.gov.ec>>.

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE PERÚ

2007 «Visión general del agro peruano y comercio exterior».  
<<http://www.minag.gob.pe>>.

OSTERTAG, Carlos Felipe y otros

2007 *Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales a empresas privadas en Colombia*. Cali: CIAT-Ruralter-SNV-CECODES.

PAZ, Julio

2006 *Resultados del Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos*. Sector Agricultura. Lima, Perú.

PERRY, Santiago

2006 *Reconversión productiva de la agricultura*. Bogotá: CAN. En el marco del Proyecto de Definición de Estrategias de Desarrollo Competitivo apoyadas en las Disciplinas Comerciales.

SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ

2004 *Desarrollo territorial rural*. Serie Debates y Temas Agrarios I. Santiago de Chile: RIMISP.

2007 *The Social Impact of Regional Integration in Rural Latin America*. Manuscrito.

SEN, A. K.

1981 *Poverty and Famines*. Oxford: Oxford Clarendon Press.

SOTO BAQUERO, Fernando; Marcos RODRÍGUEZ FAZZONE y César FALCONI (eds.)

2007 *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO-BID.

# **La negociación de Colombia sobre agricultura en la negociación del TLC con Estados Unidos**

FELIPE JARAMILLO\*

Para describir la negociación sobre agricultura entre Colombia y los Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) se hará; en primer lugar, una descripción de los principales intereses del país en dicho campo; en segundo lugar, se mencionarán las sensibilidades más importantes tanto en el ámbito de las exportaciones como en el de las importaciones; en tercer lugar, se hará una descripción del texto sobre la agricultura, se comentarán los principales resultados de la negociación y; finalmente, se harán algunos comentarios sobre las medidas de apoyo a la agricultura que se están implementando por parte del Gobierno colombiano.

## **I. INTERESES DEL GRUPO SOBRE AGRICULTURA**

### **I.1. Acceso a los mercados**

La línea general para la negociación sobre el acceso a los mercados, adoptada por el Gobierno de Colombia, fue lo que se llamó el «acceso real». Con este concepto se pretendía lograr para los bienes agrícolas un acceso al mercado norteamericano libre de aranceles y de barreras no arancelarias, ya que son estas últimas las que en la práctica impiden que los productos colombianos lleguen al consumidor de ese país. Esto nos lo ha demostrado la experiencia con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), donde los aranceles de la mayoría de los productos han sido elimi-

---

\* Jefe, por Colombia, del Grupo de Negociación sobre Agricultura, TLC Estados Unidos-Colombia, Ecuador y Perú.  
Correo electrónico: [efejota@cable.net.co](mailto:efejota@cable.net.co)

nados, pero debido a las barreras no arancelarias, tales como medidas sanitarias, contingentes, normas técnicas, etcétera es imposible colocar nuestros productos en ese mercado. El mantenimiento de las ventajas del ATPDEA era un objetivo fundamental en la negociación.

Además, por el lado de nuestras importaciones, se trataba de proteger la producción doméstica sensible frente a las importaciones de los Estados Unidos. Este fue uno de los temas más discutidos durante las negociaciones, ya que desde un principio los Estados Unidos condicionaron la negociación del TLC con los países andinos a la eliminación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFT). Como es bien conocido, este sistema nos ha permitido adaptar los niveles arancelarios a las variaciones de los precios internacionales de los productos agrícolas, mitigando así, en alguna medida, los efectos causados por las ayudas internas y las subvenciones a la exportación que otorgan los países desarrollados. En ese sentido, se planteó la necesidad de establecer una salvaguardia especial agropecuaria que se activaría de manera automática y actuaría tanto en función de los precios como del volumen de las importaciones. Esta salvaguardia se aplicaría a lo largo de toda la duración del acuerdo.

Es importante anotar que uno de los elementos que introduce mayores distorsiones en los mercados agrícolas y que afecta en gran medida nuestro comercio con los Estados Unidos son las ayudas internas. A pesar de que los países andinos solicitábamos la reducción de dichas ayudas, los Estados Unidos siempre se negaron a tratar este tema en la mesa bilateral, ya que para ellos esta negociación solo se puede dar en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la Ronda de Doha; pues es allí donde están también representados los demás países con mayores niveles de ayudas internas, como los europeos, Canadá o Japón.

## **1.2. Competencia de las exportaciones**

Los elementos que más distorsionan el comercio agrícola son las ayudas a las exportaciones. En general, estas se presentan bajo varias formas: en las subvenciones directas a las exportaciones, en el componente de subsidio en los créditos, seguros y en la garantía de crédito, la ayuda alimentaria y los subsidios a través de empresas comerciales del Estado.

Colombia pretendía que se eliminaran las subvenciones directas a las exportaciones y el componente de subsidio en los créditos, que se asegurara una discipli-

na en la ayuda alimentaria y en los subsidios a través de empresas comerciales del Estado.

### **1.3. Medidas sanitarias y fitosanitarias**

En este campo, Colombia pretendía superar las medidas sanitarias y fitosanitarias que limitan la comercialización de nuestros productos en el mercado estadounidense a través de procedimientos y medios ágiles que conduzcan a su admisibilidad con costos mínimos. También era muy importante la creación de un comité especializado en la materia.

### **1.4. Comité Agropecuario**

Con la creación de un Comité Agropecuario se pretendía realizar el seguimiento de la aplicación del acuerdo y garantizar procedimientos ágiles, eficaces y vinculantes para la solución de diferencias.

## **2. SENSIBILIDADES**

Las sensibilidades en la negociación eran de dos tipos: las sensibilidades de exportación o productos ofensivos, y las sensibilidades de importación.

### **2.1. Productos ofensivos**

Los productos ofensivos eran aquellos para los cuales ya existía un mercado consolidado, bien fuera por las ventajas del ATPDEA o por nuestra ventaja comparativa en el mercado de los Estados Unidos, así como aquellos que gracias a nuevas preferencias tenían posibilidades reales de llegar a ese mercado, una vez que se hubieran eliminado las barreras arancelarias y no arancelarias.

En el primer grupo se encuentran las flores, los cigarrillos y el azúcar y sus derivados. En el segundo, están el tabaco, las frutas y hortalizas, la carne de bovino, los productos lácteos, el etanol, el aceite de palma y las preparaciones alimenticias como pastas y galletería.

### **2.2. Sensibilidades de importación**

En materia de importaciones, los productos importables se catalogaron en tres categorías: los productos hipersensibles, los sensibles y los demás.

### **2.2.1. Productos hipersensibles**

Los productos que fueron catalogados como hipersensibles se seleccionaron teniendo en cuenta el poder de penetración de las exportaciones de los Estados Unidos y la relativa debilidad de la producción colombiana en estos productos, así como la naturaleza de su producción en Colombia.

En este grupo estaban:

- *Cuartos traseros de pollo*. En Colombia, este producto no puede competir con los precios de exportación norteamericanos debido a la forma de fijación de estos por parte de los productores de Estados Unidos, ya que ese país los vende a precio de desechos. Esto último obedece a la falta de consumo local.
- *Arroz*. Este producto goza de importantes subvenciones y ayudas internas en los Estados Unidos. En su producción, Colombia es prácticamente autosuficiente.
- *Maíz*. En el caso de este producto, a pesar de que Colombia importa las dos terceras partes de lo que de él se consume, tiene un gran potencial de producción nacional y los planes de expansión en el cultivo de este producto muestran buenas posibilidades y tienen que ser defendidos.
- *Frijol*. Producto de economía campesina, el cual debido a la debilidad de sus productores requiere protección.

### **2.2.2. Productos sensibles**

Estos productos, aunque tienen debilidades frente a las exportaciones de los Estados Unidos, presentaban mejores posibilidades de defensa que los hipersensibles. En esta categoría se encontraban las oleaginosas, la carne de bovino, la carne de cerdo, los lácteos, el algodón y las glucosas.

Cabe resaltar que productos como la carne de bovino, los lácteos o el algodón también se encuentran entre los productos de exportación, y su sensibilidad se debe a que en ciertos sectores de estas producciones los Estados Unidos son altamente competitivos, especialmente, por las subvenciones y las ayudas internas.

### **2.2.3. Productos no sensibles**

El resto del universo agropecuario se consideró como no sensible ante las importaciones procedentes de los Estados Unidos.

### **3. RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN**

Los resultados de la negociación se comentarán dentro del contexto de la descripción de los textos aprobados sobre la agricultura en el tratado. Estos textos se componen de los artículos sobre agricultura, en el texto del acuerdo, del anexo 2.3 sobre eliminación arancelaria, del anexo 2.18 sobre medidas de salvaguardia agrícola, de las notas generales y de las listas de desgravación arancelaria.

#### **3.1. Texto del acuerdo**

El texto sobre agricultura se encuentra en el literal G del capítulo 2, «Trato nacional y acceso de mercancías al mercado». Es un texto sencillo que comprende ocho artículos.

*Artículo 2.14. Ámbito de aplicación y cobertura.* El capítulo se refiere al comercio agrícola, tal como se define en el artículo 2 del acuerdo sobre la agricultura de la OMC, o sea los productos comprendidos en los capítulos 1 al 24 del sistema armonizado, salvo los comprendidos en su capítulo 3, más algunas subpartidas de otros capítulos, como el algodón.

*Artículo 2.15. Administración e implementación de contingentes.* Los contingentes deberán implementarse y administrarse de acuerdo al artículo XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (1994). Se señalan además, entre otras, normas para asegurar la transparencia en su adjudicación; solo podrán ser administrados por las autoridades gubernamentales; la ayuda alimentaria no se puede incluir dentro de los contingentes y se debe procurar que se utilicen en su integridad.

*Artículo 2.16. Subsidios a la exportación agrícola.* En este artículo, las partes se comprometen a eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas destinados al territorio de la otra parte. Sin embargo, si una de las partes importa mercancías agrícolas subsidiadas desde un tercer país, la parte exportadora puede, después de consultar con la parte importadora, restablecer los subsidios a ese producto.

*Artículo 2.17. Empresas exportadoras del Estado.* Como ninguno de los dos países tiene empresas exportadoras estatales, este artículo va dirigido a realizar acciones conjuntas para que en las negociaciones de la OMC estas empresas trabajen de manera transparente y sin apoyos estatales.

*Artículo 2.18. Medidas de salvaguardia agrícola.* Tal como se había indicado anteriormente, una de las aspiraciones de Colombia en materia de salvaguardias agrícolas era que estas fueran automáticas y se pudieran aplicar bien sea por precios o por cantidades y durante todo el acuerdo. Este artículo reglamenta cómo se podrán aplicar las salvaguardias, pudiéndose hacer de manera automática, solo por aumento en las cantidades y por la duración del período de liberación (hasta que el arancel del producto llegue a cero). En el anexo 2.18, se señalan los productos a los que las dos partes les pueden aplicar salvaguardias, sus aranceles base y el monto de la restitución arancelaria que se aplica y cómo se aplica.

*Artículo 2.19. Mecanismo de compensación del azúcar.* El mecanismo de compensación del azúcar indica la forma en que los Estados Unidos deberán compensar a Colombia, en el caso de que este país no pueda cumplir con el contingente acordado para ese producto.

*Artículo 2.20. Consultas sobre el comercio de pollo.* Dado el interés que tiene Colombia por este producto, especialmente por los cuartos traseros, este artículo dispone la realización de consultas y revisión de la implementación y operación del acuerdo, en lo relacionado con el comercio del pollo, durante el noveno año de su entrada en vigor.

*Artículo 2.21. Comité de Comercio Agrícola.* El Comité de Comercio Agrícola se establece como foro de consultas sobre el desarrollo de la aplicación del acuerdo. Deberá reunirse al menos una vez al año.

### **3.2. Anexo 2.3. Eliminación arancelaria**

Establece las categorías de desgravación que las partes aplicarán a la eliminación de los aranceles, de conformidad con el artículo 2.3.2 del acuerdo, sobre eliminación arancelaria.

### **3.3. Anexo 2.18. Medidas de salvaguardia agrícola**

Contiene las listas de productos para los cuales tanto Colombia como los Estados Unidos pueden aplicar la salvaguardia agrícola prevista en el artículo 2.18 del acuerdo. En estas listas, se enumeran los productos con sus partidas arancelarias, los niveles de activación de la salvaguardia y los aranceles adicionales a la importación que se cobrarían como consecuencia de la aplicación de la salvaguardia. La lista de Colombia comprende seis productos:

**Cuadro 1**  
**Productos agropecuarios de Colombia que pueden aplicar salvaguardia**

Producto	Disparador*	Restitución
Arroz (cuatro subpartidas)	120%	Año 1-6: 100% Año 7-12: 75% Año 13-18: 50%
Cuartos traseros de pollo (dos subpartidas)	130%	Año 1-6: 100% Año 7-12: 75% Año 13-17: 50%
Cuartos traseros sazonados (una subpartida)	130%	Año 1-4: 100% Año 5-7: 75% Año 8-9: 50%
Aves que han terminado su ciclo reproductivo (dos subpartidas)	130%	Año 1-6: 100% Año 7-12: 75% Año 13-17: 50%
Carne de bovino (cuatro subpartidas)	140%	Año 1-3: 100% Año 4-6: 75% Año 7-9: 50%
Frijol (ocho subpartidas)	130%	Año 2-3: 100% Año 4-6: 75% Año 7-9: 50%

Fuente: elaboración del autor.

Es importante anotar que aunque Colombia no pudo obtener una salvaguardia que, además de ser activada por cantidades, lo fuera por precios y que estuviera vigente durante todo el acuerdo, todos los productos catalogados como hipersensibles, salvo el maíz, tienen salvaguardia, con disparadores relativamente bajos y períodos de duración aceptables. Para el maíz, se juzgó que esta no era operativa pues una salvaguardia activada por cantidades no es operativa cuando el contingente, como el acordado para el maíz, es tan amplio (2 millones de toneladas). La lista de Estados Unidos comprende solo un producto:

**Cuadro 2**  
**Productos agropecuarios de Estados Unidos que pueden aplicar salvaguardia**

Producto	Disparador*	Restitución
Carne de bovino (seis subpartidas)	140%	Año 1-4: 100% Año 5-7: 75% Año 8-9: 50%

\* El porcentaje del disparador se calcula sobre la base del tamaño del contingente de cada producto.

En este anexo también se definen las carnes de bovino de los tipos *prime* y *choice* para las cuales Colombia eliminó sus aranceles.

Fuente: elaboración del autor.

### 3.4. Notas generales

Las notas generales establecen para cada país las relaciones entre su arancel de aduanas y la forma como se aplicará dicho arancel en cada caso específico. Además, indican la forma de desgravación acordada para cada producto, la cual se refleja en la lista de cada parte.

Se incluye un apéndice I, en el que, para cada país, se consignan los productos sujetos a contingentes, su duración y los aranceles extracontingentes.

En el apéndice I de Colombia, se anotan también las condiciones del tratamiento arancelario que deberá observar en la importación de productos agrícolas. Este elemento es muy importante, pues, tal como ya se anotó, la negociación sobre la eliminación de las bandas de precios (SAFP) fue uno de los elementos claves y más difíciles en la negociación.

En efecto, en Colombia, para los productos agrícolas rigen cuatro formas de aplicar los aranceles. Esto dio pie a que la discusión sobre el arancel base para la desgravación arancelaria fuera muy complicada, pues los Estados Unidos solo querían, en un principio, que el arancel base fuera el vigente el día del inicio de las negociaciones, o sea el 18 de mayo de 2004. Las cuatro modalidades de aplicación de los aranceles en Colombia son:

- a) *Arancel para los productos no incluidos en el SAFP.* Para estos productos, que son la mayoría, se aceptó como arancel base el vigente el 18 de mayo de 2004, o sea el correspondiente al arancel externo común de la comunidad andina (AEC).
- b) *Arancel para los productos incluidos en el SAFP.* Para estos productos se acordó aplicar el nivel arancelario resultante del promedio de los aranceles aplicados en virtud del SAFP durante el período 2001-2004. Esto es importante, pues si se hubiera aceptado para estos productos el arancel vigente el 18 de mayo, debido a la aplicación de las bandas de precios, los aranceles de algunos productos sensibles, como el maíz amarillo, eran cero en esa fecha.
- c) *Productos que tienen arancel fijado por decreto.* En algunos casos, Colombia se ha apartado de los niveles del AEC, debido a la necesidad de otorgar una protección adicional a ciertos productos sensibles para la producción nacional. Estos son: carne de bovino, despojos de carne de bovino, arroz y frijol. Para estos productos se acordó, como arancel base, el fijado por los respectivos decretos.

- d) *Aranceles consolidados en la OMC.* Al término de la Ronda Uruguay del GATT, Colombia dentro del proceso de arancelización, pactado en el acuerdo sobre la agricultura, aplicó aranceles a sus productos sensibles en niveles relativamente elevados. En la actualidad, estos aranceles no son los efectivamente aplicados. En el caso de los cuartos traseros de pollo –sazonados o sin sazonar–, se acordó que el arancel base fuera el consolidado en la OMC.

Las notas generales de Colombia contienen además unas disposiciones sobre la forma de aplicar los aranceles en el país:

- a) No se aplicará el SAFF a las mercancías importadas de los Estados Unidos.  
b) No se aplicará a las importaciones de Estados Unidos ningún arancel más elevado que el previsto en la lista de concesiones de Colombia.  
c) Si, en virtud de cualquier acuerdo, Colombia aplica a un tercer país un arancel más bajo que el de su lista de concesiones, ese arancel también será aplicado a los Estados Unidos.  
d) Cualquier ventaja que Colombia otorgue, en virtud de acuerdos comerciales que se suscriban en el futuro, deberá ser extendida a los Estados Unidos. (Cláusula de preferencia).

Los productos objeto de contingentes en los dos países, su monto, el período de duración, su incremento, el arancel base aplicable y su forma de administración, se relacionan también en las notas generales de cada país.

### **3.5. Listas de desgravación arancelaria**

Las listas de desgravación arancelaria comprenden cuatro columnas en las que se anotan la subpartida arancelaria, la descripción del producto, la categoría de desgravación acordada y los productos objeto de salvaguardia.

Es importante anotar que los Estados Unidos consolidan en su lista de concesiones todas las ventajas arancelarias del ATPDEA, lo cual equivale a un arancel cero para 1.197 subpartidas. Esto beneficia a productos tales como algunas carnes y lácteos, productos de la horticultura y hierbas aromáticas, flores, frutas, confites y cigarrillos. El algodón también quedó en desgravación inmediata.

En cuanto a la lista de desgravación de Colombia, quedaron con desgravación inmediata los cortes finos de carne de bovino (*prime* y *choice*), semillas oleaginosas, algodón, algunos productos de la avicultura, trigo, cebada para cerveza y

### Cuadro 3 Contingentes otorgados por Colombia

Producto	Monto (ton)	Período años	Incre- mento %	Arancel base %	Admin.
Carne de bovino	2.100	10	5%	80%	FCFS*
Despojos de carne de bovino	4.642	10	5%	80 / 70%	FCFS
Cuartos traseros sin sazonar sazonados	27.040	10 de gracia 18 y 5 de gracia	4%	164,4% / 70%	ETC**
Gallinas que han terminado su ciclo productivo	412	15	3%	45%	FCFS
Leche en polvo	5.500	15	10%	33%	FCFS
Yogurt	110	15	10%	33%	FCFS
Mantequilla	550	15	10%	20%	FCFS
Quesos	2.310	15	10%	20 / 33%	FCFS
Lácteos procesados	1.100	15	10%	20%	FCFS
Helados	330	10	10%	20%	FCFS
Maíz amarillo	2.100.000	12	5%	25%	FCFS
Maíz blanco	136.500	12	5%	20%	FCFS
Sorgo	221.000	12	5%	25%	FCFS
Glucosa	10.500	10	5%	28%	FCFS
Comida para mascotas	8.640	8	5%	28%	FCFS
Alimentos balanceados	194.250	12	5%	25%	FCFS
Arroz	79.000	19 y 6 de gracia	4,5%	80%	ETC
Aceite crudo de soya	31.200	10	3%	24%	FCFS
Frijol	15.750	10	3%	24%	FCFS

\* FCFS significa, en su sigla inglesa, *First Come First Served* (Primer llegado, primer servido).

\*\* ETC significa, en su sigla inglesa, *Export Trading Company*. Esta es una modalidad que se empleará para administrar los contingentes de cuartos traseros de pollo y de arroz, donde se creará una empresa comercial en la cual participarán, por partes iguales, los productores de los Estados Unidos y los productores colombianos y será la encargada de subastar el monto del contingente. Las utilidades de estas empresas serán divididas en partes iguales entre los socios de los dos países. Dada la sensibilidad de Colombia hacia estos productos, esta modalidad les permite a los productores colombianos tener un mayor control sobre las importaciones y los precios.

Tal como se puede apreciar, para todos los productos sensibles se obtuvieron contingentes, y para los más sensibles, tales como los cuartos traseros y arroz, los contingentes tienen un plazo de duración importante.

**Fuente:** elaboración del autor.

**Cuadro 4**  
**Contingentes otorgados por los Estados Unidos**

Producto	Monto (ton)	Período	Incremento	Admin.
Carne de bovino	5.250	10 años	10%	FCFS-OMC*
Leche líquida	110	10 años	10%	FCFS
Mantequilla	2.200	11 años	10%	FCFS
Quesos	5.060	15 años	10%	FCFS
Helados	330	11 años	10%	FCFS
Tabaco	4.200	15 años	5%	FCFS-OMC**
Azúcar	50.000	Sin límite	1,5 lineal	Certificados de elegibilidad
Lácteos procesados	2.200	15 años	10%	FCFS

\* Las exportaciones de carne de bovino pueden también aprovechar el contingente general que los Estados Unidos tienen en la OMC, contingente que hoy en día está desaprovechado en un monto de aproximadamente 3.000 toneladas.

\*\* En el caso del tabaco, también se mantiene abierto para Colombia el contingente general que tiene los Estados Unidos en la OMC, por 3.000 toneladas, el cual hoy en día solo se aprovecha en un 50%, aproximadamente.

Fuente: elaboración del autor.

otros cereales. Los productos de la porcicultura, muy importantes para los Estados Unidos, quedaron a cinco años, mientras que el jarabe de glucosa se desgravará en nueve años.

#### 4. MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Aunque el tema de las medidas sanitarias y fitosanitarias se negoció con un grupo diferente al de agricultura, es importante anotar los principales resultados en este campo, dada la estrecha relación de estas medidas con el comercio de productos agrícolas.

Se obtuvo el compromiso por parte de los Estados Unidos para que nuestras solicitudes se aborden de manera oportuna y ágil por las agencias sanitarias y fitosanitarias de ese país. También se obtuvo el compromiso para que las evaluaciones técnicas de riesgo (datos y evidencias científicas), realizadas en Colombia, sean utilizadas por las agencias norteamericanas dentro de los procesos para facilitar y agilizar la admisibilidad de nuestra producción agropecuaria. Además, se realizó un compromiso para llevar a cabo un proceso conjunto de cooperación técnica para lograr un acceso real al mercado de los Estados Unidos.

## **5. AGRO INGRESO SEGURO (AIS)**

En vista de que la protección a la agricultura colombiana se ha dado tradicionalmente en la frontera, o sea por medio de los aranceles, y que esta protección quedará sustancialmente disminuida con la aplicación del TLC, el Gobierno colombiano decidió crear un sistema de ayudas internas, compatible con la OMC, que tiene por objetivo fortalecer la competitividad del sector agropecuario y proteger la producción nacional de la exposición a las distorsiones externas. Para financiar este programa el Gobierno nacional destinará hasta 500 mil millones de pesos anuales y este contará con los siguientes instrumentos: *a)* incentivos para la competitividad, *b)* fortalecimiento de los planes de control sanitario, *c)* recursos para el fomento de inversiones en modernización y capitalización rural y *d)* diseño de líneas de crédito blandas para la reconversión. Los beneficiarios de este programa serán principalmente los productores de maíz, sorgo, soya, frijol, trigo, cebada, arroz, y los sectores porcícola y avícola.

# **Fortalezas y vulnerabilidades de las agriculturas bolivianas frente a procesos de apertura de mercados, TLC y globalización agrícola**

JOSÉ NÚÑEZ DEL PRADO\*

El presente artículo no tiene la pretensión de abarcar rigurosamente todos los aspectos concernientes a una temática tan amplia y compleja como la de agriculturas andinas, TLC y globalización agrícola y agroalimentaria con sus oportunidades productivas, reconvertibilidades y vulnerabilidades, sino contribuir al foro presentando algunos aspectos sobre la realidad boliviana en estos asuntos, y dejar sentada una posición personal sobre las posibles fortalezas y vulnerabilidades de las agriculturas bolivianas frente a estos procesos, especialmente respecto del lugar y proyección de las economías campesinas e indígenas, más aún cuando en los hechos estamos como país en medio de un proceso de cambio trascendente que ya tomó posición sobre el particular.

## **I. LA ESTRUCTURA AGRARIA Y LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS E INDÍGENAS**

Queremos reflejar, en términos generales, la estructura agraria y su evolución para luego sacar conclusiones de sus características y posicionamiento así como de posibles impactos con el advenimiento de un TLC.

En Bolivia hay una gran confusión sobre la información estadística global, según las fuentes a las que se recurra. No se puede establecer a ciencia cierta si en el país tenemos más de 314.000 explotaciones con 22,6 millones de hectáreas como lo indica el II Censo Agropecuario de mediados de los años ochenta, si ascendieron a 590 unidades económicas con 36 millones de hectáreas como lo indicó en su momento el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA),

---

\* Profesor e investigador del posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés, CIDE/UMSA, La Paz. Bolivia. Correo electrónico: josenunezdelprado@yahoo.es

o si por otra parte ya se superaron los 700.000 establecimientos agropecuarios con 23,5 millones de hectáreas solamente para campesinos y colonizadores como registra oficialmente el Estado mediante la Estrategia de Transformación Productiva del Agro. Podría tratarse también de 652.626 beneficiarios con 44 millones de hectáreas como lo consigna la Superintendencia Agraria. En todo caso, tenemos una situación de base de la información endeble y diferenciada según las fuentes. Adicionalmente, hay superposición real entre propiedades incidiendo en la oscuridad estadística mencionada, indicándose que entre 30% y 60% del territorio presenta algún grado de sobreposición con hasta siete pisos de cruce. Un 60% de propietarios tendrían problemas de propiedad tanto debido a sobreposición, a diversidad de irregularidades en trámites. Se indica que la titulación duró por expediente un promedio de doce años (Centre National de Recherche Agronomique, CNRA) y siete años (Instituto Nacional del Consumo, INC).

Unos informes indican que el 11% de tierras está en manos de 550.000 jefes de familia y 89% en manos de 42.000 empresas, y otros, como el del Plan Nacional de Desarrollo actual, indican que 80% de las unidades agropecuarias utilizarían el 3% de la superficie de tierras cultivadas, mientras que el 20% usufructúa el 97% de la tierra. Las áreas de pastoreo extensivo llegarían a 13 millones de hectáreas y los cultivos agrícolas a 4 millones de hectáreas, mientras que más de 41 millones de hectáreas del total de la superficie boscosa han sido reconocidas como tierras de producción forestal permanente, de las cuales el 26% serían para protección y alrededor de 28,9 millones de hectáreas para manejo forestal. Unas 19 millones de hectáreas de tierras públicas han sido declaradas como áreas protegidas. La superficie bajo riego en Bolivia cubriría solo el 11% de la superficie cultivada.

Como sea, por donde se le mire, tenemos persistencia minifundista en tierras altas andinas y restitución neolatifundista en tierras bajas, situaciones que no han sido enfrentadas ni resueltas con la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria-Instituto Nacional de Reforma Agraria (LSNRA-INRA) de 1966 y que no es aplicada ni oportuna ni eficazmente. Con estas disparidades en materia de tenencia y acceso a la tierra, en medio de confusiones de información y procesos en marcha como estados de conflictividad y enfrentamiento sobre el particular, ¿será posible enfrentar adecuadamente los desafíos de elevar la productividad y competitividad agropecuaria para optar por suscribir y actuar en el marco de un TLC con los Estados Unidos (EEUU) y hacerlo de manera exitosa?

En otro terreno, el de la producción y equiparando comportamientos con el resto nacional, se puede sostener que la participación del producto interno bruto

(PIB) agropecuario ha ido disminuyendo paulatinamente alrededor de un 20% en el período 1970-1991, para de ahí en adelante bajar hacia 1996 a un 16,5% y actualmente al 15%. Simultáneamente, las tasas de crecimiento del sector no han tenido el mejor *performance* respecto de la dinámica de hidrocarburos, algunas manufacturas y sectores de servicios, comercio y finanzas. Por otra parte, la estructura interna del sector agropecuario, en el período 1970-1991, tuvo la primacía de la agricultura como subsector que participaba en el PIB agropecuario con un promedio de alrededor de 75%, frente a un 22% del subsector pecuario y un 3% del subsector forestal silvicultural. A partir de 1992, es notable el peso que va tomando este último subsector que supera el 16% del PIB agropecuario frente a la baja del subsector agrícola que bordea los últimos años el 68%.

Si consideramos el valor de la producción agropecuaria por grupos de productores, se tiene que tomando la producción campesina e indígena respecto de la producción empresarial agropecuaria, la primera representó entre 1972 y 1981 el 85%, decayendo hacia 1984 al 69%, hacia 1992 al 57%, tendencia decreciente que continúa hasta la fecha. Colateralmente, es importante rescatar datos respecto del aporte de campesinos indígenas y originarios a la producción de alimentos de consumo interno que indican que estas unidades de producción familiar hasta hace dos décadas producían el 70% de los alimentos, mientras que los empresarios agropecuarios producían el 10% de los alimentos y un 20% provenía de donaciones e importaciones, situación que ha venido alterándose gradualmente, pues según estudios del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (FIDA) de hace ya diez años, la contribución alimentaria de origen campesino se ha reducido hasta un 55%, la de los empresarios se incrementó a un 20% y las importaciones a 25%.

En los últimos años, un importante porcentaje del valor de las exportaciones agropecuarias que bordean el 30% del total, tiene enorme peso en el componente de la soya, que relativiza dicha proporción y significación en términos de expectativas frente al TLC, debido a que se trata de un rubro hasta ahora consolidado, con cada vez mayores problemas de competitividad y que avizora competencia de otros países. A su turno hay que hacer notar que sin que deje de tener valor como país, en los términos de nuestra preocupación por los pequeños productores hay que anotar que no es precisamente un cultivo estratégico, estando más bajo el control no solamente de empresarios medianos y grandes sino de capitales extranjeros en calidad de socios.

Aquí es vital entender que una cosa es exportar y otra cosa es vender. Exportar requiere además de una base productiva y competitiva consolidada, incluyendo

productores especializados y personal técnico adicional, infraestructura, esquemas serios de investigación y transferencia tecnológica, una legislación y normativa clara, estructuras institucionales y empresariales sólidas e instrumentos de relación internacional para la apertura de mercados, todo ello como país y como sector o gremio privado y en términos de sostenibilidad a largo plazo. Ello ha ocurrido históricamente con nuestra minería, con nuestros hidrocarburos y más relativamente con la soya. Somos pues exportadores de verdad de recursos naturales no renovables. Vender es solamente aprovechar una oportunidad productiva excepcional interna o de precios internacionales, como de mercados solidarios circunstanciales. Una cosa es vender excedentes y otra organizarse como país para exportar.

Entre las denominadas exportaciones tradicionales, es decir, de recursos naturales no renovables y las exportaciones no tradicionales, que son las que conviene proyectar como país, durante el trienio 1990-1992 las exportaciones tradicionales representaron el 66%, luego bajaron con muchas variaciones anuales para bordear un 50% hasta el 2003, para luego ascender nuevamente hasta 58% el 2004. En todo caso, las exportaciones no tradicionales han tenido en los últimos quince años proporciones de participación variable pero no errática y con tendencia ascendente en diez puntos porcentuales.

Igualmente, es notorio el peso que dentro de las exportaciones no tradicionales tienen los productos de origen agropecuario, puesto que con excepción de la joyería, algún componente de bebidas, los componentes en manufacturas de maderas y cueros y los textiles registrados todavía dentro de otros, se suma unos 15 a 20 puntos porcentuales de los 40 considerados como no tradicionales, siendo aproximadamente la mitad netamente de origen agropecuario, donde resaltan la soya con la mitad respecto del total no tradicional, la castaña, el azúcar y en mucha menor proporción el café y el cacao.

Existe preponderancia exportadora de los departamentos de Santa Cruz, La Paz, Oruro, Tarija y Potosí, que serían los que tienen mayores y mejores infraestructuras exportadoras; aunque, como sabemos, Santa Cruz para hidrocarburos y soya empresarial; La Paz para maderas y manufacturas de madera, cueros y manufacturas de cuero, textiles y joyería, es decir, no precisamente productos agropecuarios; Oruro y Potosí, minerales y; Tarija, hidrocarburos, seguramente de manera cada vez más significativa.

Son procesos que hay que valorar y no satanizar, a la vez que con claridad consolidarlos obligatoriamente, pero no pensar que sin hacer nada al respecto, de la

noche a la mañana, las economías campesinas con primacía de presencia en tierras altoandinas e indígenas, con primacía de presencia en tierras bajas del chaco y la amazonía, hoy no vinculadas a los esfuerzos exportadores, aparecerán protagónicas de la salida de productos en términos estructurales y no circunstanciales, como puede ser que se dé, y a partir de observar el comportamiento productivo y exportador reflejado.

Nuestras exportaciones más recientes se dirigen en más del 60% hacia países latinoamericanos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y solamente en un 15% hacia los EEUU. Si queremos, como es el propósito, que con el TLC cambie el volumen, el valor y la estructura de las exportaciones, convirtiendo al mercado norteamericano en nuestro mercado estrella, tendrán que ocurrir muchas cosas, las cuales son improbables que sucedan, como lo señalaremos adelante y como no ocurrió en otras experiencias con países también latinoamericanos como los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) en Centroamérica, que contaban con condiciones y estructuras internas y de relacionamiento internacional con los EEUU mucho más convincentes para tener expectativas.

El 78% de las importaciones bolivianas corresponden a bienes intermedios y bienes de capital, frente a 21% de importaciones de bienes de consumo. Si se observa que entre las importaciones de bienes de consumo están los rubros de bienes de consumo no duradero y duradero, pero predominan las primeras donde están los productos agroalimentarios, es para preocuparse, más si se contabiliza el contrabando que en esta categoría corresponde a la totalidad de entradas ilegales, pues nadie interna ilegalmente tractores. Si con estas cifras y el régimen vigente estamos abarrotados y atosigados de productos agroalimentarios importados legalmente como vía contrabando, ¿cuál será la situación con una total y franca apertura de nuestras fronteras?

Desde otro punto de vista, si observamos que dentro de la importación de materias primas y productos intermedios están los combustibles, lubricantes y conexos, los específicamente internados para la agricultura, la industria, la construcción y las partes y accesorios de equipos de transporte, y que en la importación de bienes de capital están los concernientes para la agricultura, para la industria y para el transporte, entre otros diversos, habría que preguntarse cuánto y qué proporción de ese 78% de las importaciones bolivianas que en buena parte se

dirigen hacia la agropecuaria en general está destinado al quehacer productivo de las economías campesinas e indígenas, y la respuesta es obvia, casi nada. Pero el argumento también será obvio: todo eso cambiará con el TLC. Es natural que nuestro propósito sea ese y en ese sentido deberíamos trabajar como país, pero semejante transformación estructural y de sentido no se logra en corto tiempo ni con las condicionantes explicitadas en los contenidos del TLC proyectado.

Más específicamente, respecto del comportamiento que involucra al mundo productivo indígena y campesino en el comercio exterior, las importaciones andinas y de base campesina desde Argentina, Chile y Perú para el 2000 con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) habrían sido en manzana, US\$ 2.072,500; en durazno, US\$ 1.904,700; en uvas y pasas, US\$ 930.400; en tomate, US\$ 515.300; en papa, US\$ 238.800; en cebolla, US\$ 24.700; en zanahoria, US\$ 71.200; en arveja, US\$ 17,4; en higo, US\$ 0,100; en ciruelo, US\$ 118.900, con un total de US\$ 6.328,4 (Pérez Luna 2003), lo que se puede complementar con la situación anterior de exportaciones agropecuarias con participación campesina, que refleja montos poco significativos en los rubros donde ese tipo de productores se ubican, reflejando también que no existen bases sólidas como para posiciones triunfalistas respecto de las potencialidades de incrementar las exportaciones agropecuarias de origen campesino indígena. Si se consideran los mismos rubros de importación, que de alguna manera involucran a productores campesinos e indígenas, se observa que frente a 58 millones de dólares de exportación que indirectamente toca a pequeños productores, se tiene una importación que supera los 130 millones de dólares, que se agrava si se analiza rubro por rubro y sus implicancias.

Aunque se evidencia una fuerte yuxtaposición entre las poblaciones entendidas como campesinas e indígenas/originarias, donde los espacios de economías campesinas de tierras altas tienen mucho de indígenas y las economías indígenas de tierras bajas mucho de economías campesinas, no es arbitrario referirse por su identidad mayor a ambos conglomerados con la necesidad de caracterizarlas a efectos de su posible posicionamiento frente a la suscripción de un TLC, más cuando la importancia y posicionamiento de la producción campesina dentro de la producción agropecuaria general deja la preocupación de una tendencia decreciente en el valor bruto de la producción en márgenes muy significativos.

Por otra parte está la economía de los pueblos indígenas, con una racionalidad también diferente, sin apego total a la tierra como pedazo de capa arable de sentido individual familiar, sino como territorio, incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo como los recursos naturales y la biodiversidad existente, con dirección

más que a cultivos o ganadería establecida, a la caza, la pesca, la recolección, en medio de prácticas de corte etnocultural muy arraigadas que algunos teóricos denominan la economía de la reciprocidad o del don (donaciones). El eje principal de las actividades productivas de los pueblos indígenas de las tierras bajas es la caza, pesca, recolección de frutas silvestres, artesanía, la agricultura y en general otras múltiples actividades.

En esta parte es menester incorporar una brevísima síntesis de dos trabajos realizados en el marco institucional del CEDLA, en un contexto de investigación más estructurado y de largo aliento que complementan lo hasta aquí visto, y sobre todo enriquecen en gran manera las perspectivas del análisis integral que se requiere para tomar decisiones como país respecto del TLC, refiriéndose el primero a economías campesinas andinas hacia el 2003 y el segundo a economías campesinas e indígenas hacia el 2004 (Pérez Luna 2003).

En el primer documento, se constatan varias tendencias donde en una búsqueda de causas y no solo de efectos de la apertura comercial y liberalización de precios resalta que se dieron cambios en la producción, el empleo, los ingresos y el consumo del sector campesino andino, que no fueron homogéneos, dándose una reasignación con especialización en zonas y cultivos con mayor rentabilidad que devino en una postergación de los más amplios sectores tradicionales, donde se hace una llamada de atención muy importante respecto de la crisis generada en «productos emblemáticos» como la papa y el maíz. La papa estaría enfrentando incluso, según esa versión, una tendencia a la desaparición tanto por factores productivos como por una marcada disminución de su demanda, que podría tener una explicación en el cambio de las pautas de consumo de este producto y sus derivados por parte de los emigrantes de altiplano y valles hacia el trópico.

Igualmente, se estaría produciendo un fuerte desplazamiento de zonas de producción de muchas frutas y hortalizas hacia los valles abiertos y húmedos de Santa Cruz y Cochabamba como dentro del propio espacio andino, mientras que la mayoría de hortalizas y tubérculos se han estancado o deteriorado en su posicionamiento, siendo que corresponde a la actividad de importantes conglomerados campesinos marginados de los mercados, como lo estarían también variedades nativas de papa y quinua, en medio de un desmantelamiento productivo generalizado del mundo andino, que según el CEDLA, no se resolverá con políticas convencionales de infraestructura y tecnologías para enfrentar problemas de corto plazo, sino especialmente afectando asuntos estructurales de acceso a mejores tierras.

Los problemas no serían solamente para los productos andinos campesinos en competencia con importaciones, sino también para aquellos que no sufren esa competencia pero presentan indicadores con tendencia a la baja en su tasa de crecimiento e incluso en su producción neta.

El segundo trabajo sobre el ALCA, que como lo indicamos vale para el TLC, refleja que de seguir vigente la lógica del ALCA, estarían en peligro de privatización las tierras campesinas y las tierras comunitarias de origen (TCO) o indígenas, con todo lo que conlleva esa afirmación, es decir, privatización y uso transnacional de los recursos naturales de dichos espacios territoriales, de su biodiversidad y agua. Con el ALCA /TLC se agravarían situaciones que ya tienen lugar en economías campesinas e indígenas, especialmente en lo relativo a la importación masiva de transgénicos procesados, que afectarían a pastos, forrajes y tal vez el azúcar, que hasta ahora no tenían competencia por importación.

Los únicos productos que con el ALCA y, para nuestro caso el TLC, podrían mantener expectantes sus perspectivas por lo ya avanzado y logrado en mercados internacionales, son la castaña, quinua y café, siempre que las políticas gubernamentales tomen en serio su papel de construir estrategias productivas de sostenibilidad de dichos procesos exportadores, que no se pueden reducir a concepciones que se realizan en torno a las cadenas productivas, perspectiva que aún en menores condiciones de éxito podría inscribir a productos como el cacao, cochinilla, palmito, frijoles y leche, donde se manejan criterios antojadizos subjetivos sobre sus posibilidades.

## **2. LA LIBRE IMPORTACIÓN AGROALIMENTARIA EN BOLIVIA**

El itinerario del comercio exterior agroalimentario boliviano tiene características que se pueden mostrar por períodos. Antes de la Revolución Nacional de 1952, durante décadas se importaba solamente seis productos como la harina de trigo (81%), arroz (12%), azúcar (4%), trigo, leche y aceite en menor proporción. Hacia 1950 se agregaron también en poca magnitud avena, maíz, cebada, café y algunas frutas. En ese período, subió sustancialmente la importación de azúcar, trigo en grano, disminuyendo la harina de trigo.

Primero, entre 1950 y 1965, crecieron las importaciones en volumen y valor, principalmente en harina de trigo y azúcar, añadiéndose el rubro de ganado vacuno, dejando de importarse avena, maíz, leche y otros de menor proporción. Luego, hacia 1965 se diversifican las importaciones agroalimentarias con productos

nuevos donde destacan la manzana, vid y nuevamente se importa avena, café, frutas, maíz, cebada y otros, disminuyendo sustancialmente la internación de azúcar debido a la creación de industrias azucareras nacionales. Por contrapartida, en este período se exportaba en pocas cantidades goma, ganado vacuno, castaña y hoja de coca. Pese a una disminuida importación, también se exportaba azúcar en ritmos crecientes.

A principios del período 1970 y 1980, las importaciones agroalimentarias se incrementaron en 33% respecto de 1965, internándose quince productos, donde siempre resalta la harina de trigo, trigo en grano (85% entre ambos) y leche con 4%. En 1980 siguieron creciendo las importaciones en montos de valor y cantidades, en valor tres veces más que en 1970. Durante esta fase, las exportaciones agroalimentarias aumentan cinco veces en volumen respecto a 1970, donde destacan el azúcar, castaña, café, y goma, y otros de menor significación como el ganado vacuno, quinua, maíz, arroz y algodón. En 1980 se inicia la exportación de soya en cantidades que superan las 25.000 tm, frente a la disminución proporcional del resto de exportaciones agroalimentarias.

Para el período 1980 y 1985 suben considerablemente las importaciones, pero hay que considerar que se trata de una fase caracterizada por las sequías e inundaciones. Con todo, resaltan las importaciones de trigo en grano y harina de trigo y aceite, disminuyendo el lugar de la internación de leche, manzana, frutas, café respecto de 1980. Se llega a importar papa, maíz y cebolla en grandes cantidades. Las exportaciones agroalimentarias bajarán considerablemente, 60% menos que en 1980, pese al importante aumento de exportación de soya.

El período 1985 a 1991 se caracteriza por una inicial disminución de las importaciones agroalimentarias, principalmente por la disminución de importación de trigo y harina de trigo. Empero, en 1991 el volumen importado aumenta más de dos veces el total, nuevamente a causa del alza en trigo, harina de trigo y leche. Como tendencia, la importación de azúcar aumenta y la de aceite disminuye considerablemente. Hacia finales de este período, hubo mayor diversificación de productos agroalimentarios exportados, 13 en total, donde resaltan la soya, azúcar, y ganado vacuno, adicionándose arroz, maíz, porotos, frutas, correspondiendo el mayor dinamismo a la soya y el algodón, mientras que el azúcar declinaba. En valor, se estanca la dinámica en el azúcar, castaña y café.

En materia de términos de intercambio ente importaciones y exportaciones agroalimentarias, se reflejan siempre resultados desfavorables para el país, donde por

ejemplo una tm de leche importada en 1950 equivalía a 7,2 tm de castaña exportada, para en 1970 tornarse en 2,1 y en 1991 en 1,2 tm. En 1950, para importar una tonelada de aceite se necesitaba exportar 0,8 toneladas de goma, en 1991 se necesitará exportar 1,2 toneladas de goma. En el mismo período, una tm de arroz equivalía a 0,4 de azúcar nacional en 1950 y en 1991 a 1,5 tm de azúcar. Igualmente, para una tm de maíz importado se requería 1,2 de azúcar nacional en 1970, mientras que en 1991 se requerían 2,2 tm de azúcar y en 1991, 2,8 tm de azúcar nacional.<sup>1</sup>

Revisando estadísticas consolidadas, en 1970 la importación agroalimentaria era de 170.460 tm, en 1980 de 262.540 tm y en 1990 de 288.664 tm. El mayor peso corresponde al trigo, harina de trigo y leche, arroz, café, cacao y tabaco, productos estos últimos que el país produce y en algunos casos exporta. Hacia 1970 se importaban 7 productos, en 1980 17 productos y en 1990 más de 25 productos, lo que muestra una diversificación creciente, donde se incluyen papas, tomates, zanahorias, cebollas y otros productos que compiten con los de nuestras economías campesinas e indígenas.

En materia de exportaciones se pasó de 24.408 tm en 1970 a un total de 137.804 tm en 1980 y a 369.034 tm en 1990 donde resaltan la soya, caña de azúcar, ganado vacuno, maíz en grano, café, cacao, arroz, castaña, algunas verduras y frutas. En estos veinte años subieron considerablemente las exportaciones, tanto en volumen como en valor, aunque no tanto en diversidad.

Un asunto que va resultando clave y en aumento es el referido a las donaciones alimentarias, que de un promedio de 6.000 tm entre 1970 y 1975, en 1980 llegan a 219.000 tm, subiendo treinta veces más, para subir en 1990 hasta 233.000 tm, incidiendo en un coeficiente de dependencia alimentaria en ascenso (Prudencio 1993).

En ese sentido, no es casual que uno de los argumentos más exhibidos por los contestatarios del ALCA/TLC sea interpelar el sentido de un libre comercio propuesto cuando ya todo está liberalizado a partir de la implantación de la denominada «nueva política económica» (NPE) y el emblemático decreto supremo 21060 de agosto de 1985, así como medidas posteriores en la misma dirección entendidas por todos a nivel internacional como políticas de ajuste estructural y como modelo neoliberal.

---

<sup>1</sup> Para esta parte, véase San Martín (1993).

Ya se conoce el contorno general de esa política, de enfrentamiento radical a la hiperinflación, buscando equilibrios en las variables macroeconómicas. En lo relativo a la temática y ámbito que en este trabajo interesa, está también lo que se conoció como libre importación de productos e insumos agropecuarios y alimentos. Veamos sus características y efectos tanto desde la importación legal, pero tomando en cuenta también la proliferación del contrabando de importación agroalimentaria.

En sus inicios, el discurso oficial de entonces emitía criterios respecto de la inviabilidad de las comunidades campesinas, particularmente en los Andes, que se encuentran fuera del mercado sin actuar como agentes económicos dinámicos, además de ser resistentes al cambio, por lo que no aportan al ensanchamiento del mercado interno y menos a las necesarias exportaciones.

Mientras tanto continuaba la disminución de la inversión pública en el sector agropecuario y más hacia las economías campesinas e indígenas, brindando ambientes propicios para la restitución neolatifundista, la reducción de la oferta crediticia para pequeños productores agropecuarios, mayor carga tributaria para la población rural, vía del impuesto al valor agregado (IVA), junto al aumento masivo de programas de asistencia alimentaria como la PL-480, todo sin medir siquiera los efectos nefastos, particularmente para los pobres rurales, de las sequías e inundaciones como primeros resultados del fenómeno del Niño.

Desde otra perspectiva, la apertura indiscriminada a la importación de productos agropecuarios alimenticios con los países de la región y los EEUU, con políticas arancelarias uniformes de 20%, perjudiciales para las economías campesinas, pero también para la incipiente industria agroalimentaria nacional que se fue tornando importadora de alimentos alentada por las mayores ganancias que esa actividad arrojaba.

Fueron muy amplios los efectos en la disminución de la demanda de productos agroalimentarios, particularmente de los procedentes de economías campesinas e indígenas, incidiendo en la caída de precios e ingresos de esas familias productoras. Para entonces las economías campesinas e indígenas producían el 70% de alimentos que consumían los bolivianos, proporción que fue disminuyendo drásticamente con todos los efectos que ello implica en empleo rural, ingresos, consumos, condiciones de trabajo y de vida inferiores y generalización de diferentes rangos de pobreza rural, agravados por la eliminación de subvenciones a alimentos y medicamentos esenciales.

Acudiendo al propósito de incrementar la producción, los rendimientos y productividad agropecuaria en condiciones competitivas, se liberalizó la economía agropecuaria, los precios internos y externos, eliminando subsidios directos e indirectos, sin lograr resultados exitosos, marco en el que los pequeños productores del campo enfrentaron la inundación de productos agroalimentarios importados de todos los países limítrofes, enfrentando precios inferiores a sus costos de producción, competencia desleal, disminución creciente de demanda urbana de sus productos y estructuras de competencia oligopólica como de políticas proteccionistas en los países vecinos y los EEUU.

Tal es el camino por el que poco a poco los mercados nacionales fueron convirtiéndose en normal entrada para productos de alto valor agregado y elevado costo también de parte de empresas transnacionales agroalimentarias de los EEUU y Europa, que no normalizan ni equilibran el sistema de precios interno ni internacional, sino que trabajan con precios especulativos determinados por dichas empresas, agudizando nuestra dependencia agroalimentaria, que cuando se torna estructural es a la vez un estorbo para cualquier propósito de desarrollo.

Así, con la NPE y el decreto supremo 21060 se creía que la liberalización conllevaría beneficios para el funcionamiento agropecuario a partir del saneamiento macroeconómico, abandonando políticas e intervenciones sectoriales específicas y concretas.

En esa dirección, las políticas de apertura comercial agroalimentaria asumidas además de raudas, amplias y veloces, no midieron las rápidas ganancias de productividad en la agricultura de algunos países vecinos, especialmente en Chile, que tienen la política de discriminar mercados, con el envío de sus mejores cosechas a los países industrializados, con lo que soportan sus investigaciones para mejorar aún más su situación, abasteciendo con productos de calidad intermedia su mercado interno y volcando el envío de sus productos de menor calidad a países vecinos, especialmente Bolivia, que se convierte paulatinamente en un mercado de saldos agroalimentarios de países vecinos e industrializados del norte y europeos, todo con el agravante de soportar costos de producción y precios inferiores. La única manera de defender aquello podría haber sido una devaluación, medida que ponía en riesgo los equilibrios macroeconómicos sagrados para la política oficial.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para esta parte, véase Urioste (1989) y VV.AA. (1990).

Ejemplificando lo que venía ocurriendo hacia finales de 1990, tomamos el caso del trigo en el marco de la inseguridad alimentaria (Prudencio 1991). Bolivia era un país que se autoabastecía de trigo en gran porcentaje de sus requerimientos, con base en la producción tradicional campesina, sin mecanización, semilla mejorada ni agroquímicos, rubro que fue perdiendo peso dentro de la producción agrícola interna, lo que no ocurre con las importaciones crecientes de trigo que cada vez ocuparon un mayor sitio. Tanto el trigo como la harina de trigo ocupan índices elevados en el conjunto de donaciones alimentarias. El trigo y sus derivados son la base de la alimentación de un grueso conjunto de la población nacional, y su consumo que crece desmesuradamente es posible gracias a importaciones y donaciones, y a la producción nacional.

Pero la incongruencia está en que mientras la producción de derivados de trigo crece incesantemente, la producción interna de trigo se estanca o decrece, y el éxito de las molineras de trigo y productoras de derivados del cereal se explican por la importación comercial y las donaciones de este. Mientras el mercado interno de trigo nacional se contrae y bajan sus precios, crece el mercado nacional de harina con alto componente importado, porque sus precios resultan menores que el del trigo nacional, con el agravante de ser de mejor calidad, contar con una adecuación tecnológica a las molineras y mejores condiciones de financiamiento. Mientras la industria molinera se expande y progresa, la producción interna de trigo se contrae como también la de productos sustitutos provenientes de economías campesinas. Queda claro que no solamente se trata de liberalización de mercados, sino de políticas y acciones muy concretas para canalizar los excedentes de cereales de los países industrializados.

También un ejemplo práctico y de enorme impacto es el de la leche, que hacia 1992 presentaba una situación de sobreproducción frente a la escasez a causa de la desorganización de la producción nacional como resultado de la liberalización agroalimentaria. Por una parte se lamentaba el bajo consumo de leche en el país y sobre todo los efectos en la desnutrición infantil, mientras las cinco plantas industrializadoras de leche (PIL) existentes entonces tenían *stocks*, no vendían todo y producían por debajo de su capacidad instalada por la guerra de competencia declarada entre ellas sin ningún ordenamiento de los mercados, y lo peor, el país continuaba importando leche bajo diferentes formas, más aún teniendo en cuenta que las PIL se abastecían; por una parte, de los módulos de campesinos cercanos y; por otra, de las donaciones de leche en polvo vía el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de la cooperación danesa. Los productores campesinos vendían una parte a las PIL y otra directamente, en proporciones que eran

definidas por las ventajas cambiantes de una y otra situación, pero que demuestran que las condiciones de las PIL no les eran del todo convenientes.

Para 1985, de aproximadamente 170.000 tm consumidas en Bolivia, 51% eran de procedencia de la producción nacional, 42% de importaciones comerciales y 7% de donaciones alimentarias, siendo estas dos últimas más el contrabando de leche las que debilitaron y liquidaron esas industrias. Ya entonces, empresas transnacionales como la Nestlé, Quaker Oats, Klim y otras, instaladas en países vecinos como Brasil, Chile, Argentina y Perú, introducen su producción a bajo precio y permiten a las autoridades nacionales controlar también los precios internos, siempre a costa de la producción de los pequeños productores y de las posibilidades de expansión de la industria nacional correspondiente. Traspasadas las PIL a las entonces Corporaciones Regionales de Desarrollo, murieron en su formato original cuando se liquidaron estas en 1994 (Franqueville 1992).

Según otra fuente: «Gracias a la aplicación de la llamada libre importación, Bolivia que es la cuna de la papa, llegó a gastar el año 2000 más de medio millón de dólares para importar 2.200 toneladas de papa. De consumir solo arroz nacional a principios de los 90, llegó a importar 10.000 toneladas el año 2000» (Solón 2003: 30).

### **3. PROSPECTIVA DE ECONOMÍAS CAMPESINAS E INDÍGENAS ANTE EL TLC**

Desde hace cinco años, en el marco del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad y de la Unidad de Productividad y Competitividad (SBPC/UPC), el país viene realizando esfuerzos para desarrollar el Enfoque de Cadenas Productivas o de Valor, principalmente con miras a la exportación. Inicialmente se seleccionaron catorce cadenas productivas nacionales, y luego también otros rubros de alcance más regional y local, alcanzando veintiún cadenas priorizadas, con criterios como generación de empleo, de divisas, aporte al PIB, grado de transformación y valor agregado, población pobre involucrada. Criterios coyunturales tienen que ver con la facilidad y voluntad política, voluntad de los actores de mejorar la cadena, base estructural competitiva razonable, equidad regional.

Las cadenas productivas seleccionadas en el primer grupo son: quinua, oleaginosas, madera y sus manufacturas, textiles y confecciones, cuero y sus manufacturas. Las cadenas productivas seleccionadas en el segundo grupo son: camélidos (fibra y carne), castaña, banana, palmito, bovinos (carne), uvas, vinos y singanis, trigo, maíz duro/avícola, a los que se suma el turismo.

Como se puede ver, la inmensa mayoría son cadenas que directamente hacen al sector agropecuario y, en todo caso, este es un esfuerzo y un escenario positivo que hay que explorar y explotar sin dejar de mencionar que no siempre ni en todos los casos hay que dirigir estas perspectivas hacia mercados del norte y los EEUU, y que en muchos de los rubros lo que se observa son más bien otros mercados potenciales que no tendrían por qué ser desestimados.

Existen muchas críticas sobre el enfoque tal y cómo se está llevado adelante, particularmente con los argumentos de que no se adecua a las economías campesinas e indígenas y de pequeños productores en general, porque exige especialización, mientras que en el campo se tendría diversificación agroecosistémica, a la vez que no es horizontal, tratándose de eslabones de poder, donde no todos participan del negocio exportador.

Hay que suponer que el trabajo del SBPC/UPC ya señalado apunta a cambiar este contexto de obstáculos, pero ello supone que el sistema mencionado funciona, y que el conjunto de instituciones públicas y privadas involucradas se orientan con las mismas políticas públicas, lo cual como sabemos no es así, sino que más bien enfrentamos ausencia y vacíos de políticas e institucionalidad y normas claras, espectro que por supuesto aspiramos a cambiar, pero que de hacerlo bien y ponernos todos de acuerdo lo haremos en un muy largo plazo.

Posicionando nuestra estructura en comparación a las posibilidades del ALCA/ TLC y en el contexto globalizador, según informaciones de amplia circulación, el ALCA representaría un territorio con casi 800 millones de habitantes, mientras que la UE llegaría a las 450 millones de personas. El PIB del ALCA sería un tercio del producto mundial, pero de los 12.770 mil millones de dólares de producto, unos 10.200 corresponderían a los EEUU, unos 1.000 al MERCOSUR y unos 168 a la CAN. El PIB de la Unión Europea (UE) alcanzaría a un 5% del producto mundial y a unos 10.000 millones de dólares.

Es interesante ver el lugar que ocupan los dos socios potenciales, Bolivia y los EEUU. Mirando datos del Foro Económico Mundial, el 2001 EEUU ocupaba el segundo lugar en el Índice de Competitividad y Bolivia que ocupaba el lugar 75, ahora tiene el lugar 94. En el Índice de Desarrollo Humano, EEUU ocupa el séptimo lugar y Bolivia ocupa el lugar 114 de una lista de 175 países.

Por otra parte, se indica que Bolivia es un país absolutamente marginal en el comercio mundial. Hasta hace poco y casi nada ha cambiado hasta ahora, las

exportaciones bolivianas representaban solamente el 0,05% del total mundial y sus importaciones el 0,03%. Dentro del ALCA, el país representa 2,8% de la superficie territorial; 1,2% de la población; 0,07% del PIB; 0,08% de las exportaciones; 0,12% de las importaciones. Por su parte, en el contexto de la CAN, la economía de Bolivia solo representaba 3% del PIB comunitario total (Torres 2003).

Bolivia forma parte de la OMC, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la CAN y tiene suscritos acuerdos comerciales con Chile, México y Cuba. Asimismo, es miembro asociado del MERCOSUR, se beneficia de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas otorgada por EEUU y accede en términos preferenciales a los mercados de Canadá y EEUU a través de sistemas generalizados de preferencias.

Desde las perspectivas del ALCA, prevista para el ya pasado año 2006, se deben eliminar de manera progresiva las barreras al comercio y a la inversión. Se establecieron inicialmente siete grupos de trabajo, que posteriormente recién se convertirán en grupos de negociación: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios *antidumping* y derechos compensatorios; economías más pequeñas con tratamiento transversal de todos los otros, habiéndose agregado después solución de controversias. Es importante registrar que posteriormente el tema sobre *agricultura* se separa del grupo de trabajo sobre acceso al mercado y queda como un grupo de negociación aparte.

Muy pocos productos bolivianos tienen restricciones arancelarias en aquel país y en Europa. Otra cosa son las restricciones paraarancelarias, como regulaciones sanitarias que impiden, por ejemplo, que Bolivia exporte carne por la existencia de aftosa. El ATPDEA, medida unilateral de los EEUU que no requiere acuerdos, fue el mejor ejemplo, pero ni después de diez años el aparato productivo ha podido desarrollar la capacidad de aprovecharlo. No es evidente que los países beneficiarios del ATPDEA y de mecanismos similares obtengan resultados superiores en un ALCA funcionando, mucho menos en el caso de Bolivia.

El 2001, la ALADI realizó el estudio sobre «Impacto del ALCA en el comercio intraregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá», en el que se establece una «canasta de sectores amenazados y en peligro» y destacan la industria automotriz del MERCOSUR, la manufactura del Brasil, los minerales chilenos y peruanos y la agricultura en Paraguay y Bolivia. En

materia de «opciones y oportunidades», el estudio destaca algunas posibilidades para Bolivia en materia también agropecuaria» (ALADI 2001).

Como temas controversiales en general y con implicancias directas e indirectas en la agropecuaria y especialmente en los pequeños productores agropecuarios, campesinos y pueblos indígenas hay varios asuntos, comenzando por la desgravación arancelaria prevista, hasta llegar al arancel cero que está programado para hacerlo en tres fases, una al inicio, otra a los cinco años y otra total a los diez años, en un proceso realmente acelerado, incluso inferior al del TLCAN que contemplaba quince años (Villegas 2003).

Adicionalmente, hay quienes observan los principios transversales que se extienden por todos los capítulos del ALCA como son el «Trato Nacional» y el «Tratamiento de Nación más Favorecida», presentados como una obligación a la no discriminación, o lo que significa que ningún Estado miembro puede aplicar medidas específicas a favor de empresas o proveedores nacionales que no solamente se refieren al acceso a mercados regulares, sino también a compras estatales, a subsidios y preferencias tributarias.

Según los expertos, se pueden diferenciar tres grupos de países en función de su relación con el ALCA/TLC. a) Los exportadores netos tanto de productos agrícolas primarios (granos y carnes) como de alimentos procesados (aceites, conservas, manteca y otros) donde se puede ubicar a Argentina, Uruguay, Brasil, Canadá y en menor medida *Bolivia*, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. b) Exportadores netos de productos primarios, pero importadores netos de alimentos procesados, donde podrían estar EEUU, México, Paraguay, Colombia, Honduras, Panamá, El Salvador, Haití y República Dominicana. c) Importadores netos de productos primarios y procesados, que podría incluir a Venezuela, estados insulares del Caribe, como Cuba, Jamaica y Trinidad Tobago (Gudynas 2003).

Es en consideración de esta tipología que parecería están actuando en los Grupos de Trabajo y de Negociación las representaciones de los distintos países. Empero, incluso al margen de ese posicionamiento, entre varios otros que serán tocados luego, el asunto controversial mayor en materia agropecuaria, tanto en el ALCA/TLC como en otros procesos comerciales con la UE, resulta ser el de las subvenciones o subsidios de los países ricos del norte industrializado.

Una importante crítica al ALCA/TLC se apoya en el hecho de que se sigue hablando de libre comercio cuando ya ahora una importante parte del comercio hemis-

férico está liberalizado de aranceles bordeando un 80%, a partir de lo que se sospecha que el objetivo real no es solamente el libre comercio, sino la instauración de facto de una «Constitución Económica Continental» que institucionalice el neoliberalismo y el reino de las transnacionales. En caso contrario, no se entiende por qué a cincuenta años de funcionamiento del GATT y simultáneamente otros varios de vigencia de la OMC, no se logra del todo el funcionamiento internacional del libre comercio y se insiste en zonas bilaterales o regionales, que por otra parte, rompiendo toda su base teórica discriminan del comercio a países no miembros, negando también todo vestigio de «libertad».

Por ello, se han hecho públicas las visiones de quienes creen que en materia de este tipo de acuerdos, en el comercio internacional rige un esquema de gravitación, a manera de la ley newtoniana de la gravedad, connotando con ello que el impacto y beneficios en este tipo de transacciones y operaciones es directamente proporcional a la «masa» económica transada e indirectamente proporcional a la distancia entre quienes transan, por lo que se supone que a mayor valor agregado incorporado en la economía de los países miembros y a menor distancia geográfica, mayor será el volumen del comercio exterior y aparentemente mayores los beneficios mutuos.

Resulta sumamente ilustrativo tomar algunos criterios:

En primer lugar [...] no se trata de un plan de integración. La CAN sigue siendo apenas el 14% de la población del futuro ALCA, con tan solo 1,4% del PIB del mismo. Segundo, no se trata de libre comercio. Como afirmó el principal negociador comercial del Presidente Clinton: No creo en el comercio libre. No hay tal cosa. Queremos un sistema de comercio basado en reglas, no en el libre comercio. El libre comercio es caótico. No conozco a nadie que quiera libre comercio. Si fuera una cuestión de libre comercio, el texto del ALCA sería simple, y cabría en una hoja. Diría algo así como ningún gobierno impedirá el libre flujo de bienes entre países (Kruse 2003).

Bajo el subtítulo de «Bolivia: el comercio más libre de las Américas», en dicho trabajo se sostiene que: «En primer lugar, en el hemisferio es posible que Bolivia sea el país que menos trabas pone al comercio libre. Bolivia tiene aranceles bajos y uniformes, casi nada de barreras no arancelarias, no hay salvaguardias para las industrias, la promoción sectorial ha sido esencialmente retórica, no hay subsidios significativos, y encima está el contrabando», y concluye ese planteamiento indicando que tener acceso a mercados no es sinónimo de exportar; exportar no es sinónimo de desarrollo, y nosotros podríamos agregar que acuerdos como ATP-ATPDEA-ALCA-TLC no implican mercados sino simplemente apertura fronte-

riza o arancel cero, y que los mercados tenemos que labrarlos nosotros con un costo muy elevado y en condiciones de competencia desigual.

Por otra parte, Bolivia aprovecha solamente el 8% de las preferencias de la CAN; solo el 4% de las preferencias negociadas bajo el acuerdo del MERCOSUR, mostrando que en realidad por razones estructurales que las tenemos que superar pero en condiciones internas y externas distintas, no hemos de aprovechar todas esas «oportunidades», como tampoco las que nos brindan varios países europeos bilateralmente como en su conjunto dentro de la UE. Por ejemplo, entre 1999 y 2000 solamente dos rubros como joyería y puertas de madera cubrían más del 94% de ítems hacia EEUU, lo que lleva al autor referido a pensar que se trata de procesos que inducen a la desindustrialización y desarticulaciones internas aún mayores, como a la reprimerización de la economía, al deterioro de los términos del intercambio, para lo que «hay que correr más rápido para quedarse en el mismo lugar», con el aditamento de que hay evidencias que muestran que no hay nada automático que muestre una relación positiva entre exportaciones y bienestar de la gente, siendo más bien a la inversa, donde cadenas exportadoras han degradado las condiciones de trabajo, no crean empleo en términos significativos y modernizando la pobreza, sentenciando que «más que exportar o morir es posible morir exportando» y cuando también está demostrado que las transnacionales no van a nuestros países porque existan normas y reglas que las protejan, sino allí donde pueden obtener ganancias, siendo después que exigen reglas para protegerse y quedarse. Con la capitalización, la inversión extranjera directa (IED) entre 1986 y 2001 se multiplicó hasta en un 500%, empero el crecimiento se estancó, el desempleo subió.

Bolivia es un país pequeño pero desde mediados de los años ochenta abrió con mucha fuerza su economía. En el ámbito comercial, el país tiene bajos aranceles, no discrimina, no tiene regímenes de excepción y no aplica subsidios ni subvenciones. Según regiones, Bolivia tiene una balanza comercial deficitaria con el NATFA, sobre todo con los EEUU, igualmente con el Mercado Común Centroamericano MCCA y con el MERCOSUR, a la vez que tiene simultáneamente un superávit comercial con la CAN. Los principales mercados de exportación entre los países del ALCA últimamente han sido Colombia, EEUU y Brasil. En cuanto a las importaciones, estas proceden de EEUU, Brasil y Argentina.

La opinión generalizada es que Bolivia no está todavía preparada para competir en el contexto del ALCA/TLC. Algunos análisis preliminares sugieren que las importaciones de Bolivia no sufrirán ningún aumento, pues los niveles arancelarios y

de protección del país son bajos, el mercado es pequeño y el ingreso per cápita es limitado. Lo que sí ocurrirá es un desvío de las importaciones procedentes de otras regiones del mundo, como Europa y Asia, que serán sustituidas por importaciones de países del ALCA, especialmente de los EEUU.

Asimismo, se espera que en un primer momento las exportaciones nacionales disminuyan porque las preferencias de la CAN o del MERCOSUR podrían ser eliminadas. Las negociaciones del ALCA implicarán nuevos mapas comerciales donde Bolivia no tendrá mercados cautivos sino una competencia abierta. En ese contexto, el sector de las oleaginosas es particularmente sensible a cualquier decisión. También en el sector *agrícola* Bolivia debería tratar de desmontar las políticas de subsidios y otros instrumentos paraarancelarios de otros países.

Siempre es bueno contrabalancear criterios y también registrar que hay quienes opinan que el ALCA no debe concebirse como un juego de suma cero, donde lo que gana uno lo pierde el otro, sino donde todos ganan aunque en distintas proporciones, anotando sumariamente que hay que tomar en cuenta que el proceso del ALCA/TLC ha sido llevado adelante por el sector gubernamental, mientras que los sectores empresariales tienen una participación limitada en las negociaciones, y la sociedad civil prácticamente no ha sido consultada, condiciones que nos presentan como contraparte débil.

Con el soporte que perciben, las grandes empresas agroalimentarias copan los mercados internacionales con exportaciones a precios por debajo del costo de producción hacia nuestros países en lo que se conoce como *dumping* o competencia desleal que baja los precios. Al mismo tiempo, los países ricos nos cierran sus fronteras para nuestras exportaciones, sin oportunidad de competir y nos obligan a vender más barato en otros países pobres, lo que baja aún más los precios internacionales.

Los impuestos que aplican a los países en desarrollo son entre cuatro y cinco veces más altos que los aplicados a otros países desarrollados. Como una modalidad de proteccionismo de los países ricos, está el ejemplo en el que la UE y EEUU aplican aranceles escalonados a las importaciones según su grado de procesamiento, lo que impide la industrialización en los países pobres. Por ejemplo, normalmente el arancel para las semillas de cacao es del 0%, que sube al 15% cuando se procesan para fabricar pasta y chocolate, lo que nos ayuda a entender que Alemania procese más cacao que varios países del sur que son los mayores productores del mundo.

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC que resulte de la conferencia de Hong Kong 2005 debería garantizarnos la protección del sector agrario. En la OMC hay que acordar un calendario para la eliminación completa del *dumping* en las exportaciones agrarias. Los acuerdos comerciales regionales deben respetar las garantías que se obtengan por nuestros países en la OMC en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

Gracias a los subsidios, EEUU, con menos del 2% de la producción mundial, es el cuarto exportador, exportando un 45% de lo que produce a más de 75 países, a precios por debajo del costo, pues con su *dumping* aproximadamente un 4% de los productores acapara más del 50% de dicho soporte, y donde como denuncian publicaciones especializadas, una sola empresa, Riceland Foods, recibe el 10%.

Como resultado de la liberalización y privatización, muchos países desmontaron los sistemas públicos de comercialización de productos agrarios, que, aunque tenían problemas suponían un apoyo para los pequeños productores, lo que indica que no basta con cambiar las reglas del comercio internacional sino que hay que complementarlas con políticas internas coherentes, así como combatir la corrupción o la falta de infraestructuras, que en muchos casos se han convertido en una barrera mucho más difícil de salvar que los aranceles de los países ricos.

Para los consumidores pobres, tener comida barata es fundamental, pero el aumento de las importaciones no siempre se traduce en disminución de precios, sobre todo cuando un grupo reducido de grandes importadores controla el mercado dejando a los agricultores y consumidores en una situación aún más precaria. Asimismo, dado que los consumidores rurales normalmente se ganan la vida como agricultores, la situación puede ser aún peor si las importaciones provocan una caída en los precios de los cultivos locales.

Hay que tener en cuenta las consecuencias que la liberalización del comercio puede tener no solo sobre los consumidores, sino también sobre la seguridad alimentaria, los ingresos fiscales, la situación de mujeres y niños, el medio ambiente y el comercio Sur-Sur. Igualmente preocupante es la situación de otros alimentos básicos, pues se estima que 18 países disminuirían sus aranceles de forma inmediata en rubros como aves de corral, incluida Honduras; en azúcar, 14 países; en leche en polvo, 13 países incluida Honduras; en soya, 13 países; en paltas, 13 países incluida Costa Rica; en maíz, 7 países incluido México; en trigo, 6 países incluido México.

Con base en la teoría convencional y algunas experiencias, se considera que la liberalización del comercio agropecuario representa daño potencial para los productores, pero también beneficios potenciales para los consumidores, vía disminución de precios gracias al aumento de las importaciones.

Países como Bolivia necesitan fijar sus aranceles a niveles lo suficientemente altos como para protegerse del *dumping* y garantizar los ingresos de los pequeños agricultores, incluso con un margen adicional entre el arancel aplicado y el techo arancelario que compense la volatilidad de los precios. Por ejemplo, entre 1985 y 2002, el precio medio del arroz en el mercado fue 260 dólares, si bien fluctuó entre los 310 y 185 dólares, cuyas caídas en el costo de las importaciones generan aumentos repentinos en la importación, así como caída de los precios en los mercados locales. Según un estudio de la FAO basado en 18 alimentos básicos, los aranceles aplicados deberían fijarse en una franja del 40%-60% para hacer frente a las fluctuaciones de los precios del mercado mundial, con un 10%-15% adicional para garantizar la protección de los alimentos básicos.

Estudiosos especialistas aseveran que planteado así el escenario real de negociación, el discurso oficial de los países andinos no solo sobredimensiona los TLC sino que les atribuye ventajas casi inexistentes, cuando no basta con la reducción de aranceles y cuotas para acceder al exigente mercado norteamericano, que impone restricciones sanitarias y fitosanitarias, además del *antidumping*, a sabiendas además de que el aumento de la oferta exportable no depende de la apertura de mercados sino de las mejoras que hagan los países en productividad, calificación de la fuerza laboral, tecnología y apoyo financiero.

Asimismo, en la CAN comienza a generarse una conciencia negativa y un futuro sombrío debido a la negociación del TLC con Estados Unidos, país cada vez menos razonable que no cede ni compensa por las enormes asimetrías existentes y que contrariamente tiende a presionar incluso sobre la eliminación de las franjas de precios de la CAN, sin observar los problemas políticos que el TLC puede generar en nuestros países enrareciendo más aún las relaciones con esa potencia. Mientras tanto, como ya se señaló, Bolivia solamente juega como observadora y está a expensas de un TLC bilateral.

Mientras a los países pobres del sur se nos impuso a partir del Consenso de Washington políticas de ajuste estructural de liberalización excesiva y hasta extrema, los titulares del sistema no asumieron del todo el recetario, manteniendo y en algunos casos fortaleciendo sus políticas y acciones proteccionistas y subsi-

dios internos, particularmente a su agricultura. En este tipo de medidas con apoyos económicos para permitir mayor competitividad en el mercado internacional se pueden identificar por los menos *a*) subsidios a la exportación concretos a los exportadores; *b*) ayuda interna con pagos más o menos directos a los productores rurales; *c*) créditos y seguros a la exportación en condiciones favorables y de fomento.

Tanto EEUU como la UE mantienen modalidades diversas de proteccionismo y subvención interna a su agropecuaria, en montos equivalentes a miles de millones de dólares norteamericanos y euros que por la diversidad de cifras y fuentes sobre el particular es ocioso registrar pero que son verdaderamente espectaculares tanto por su monto general, lo que representan en relación con su PIB, el lugar que tienen en sus presupuestos, como en la distribución interna entre grupos de productores y a nivel per cápita.

Sobre el particular, con fundamento se sostiene que bajo la apariencia de apoyar a pequeños y medianos productores agropecuarios de dichos países existe la praxis de solventar a las más grandes empresas agroalimentarias que mantienen nexos y son el sustento de las transnacionales del sector, debido a que sobre todo para los EEUU este asunto es de orden geopolítico, donde el *food power* es parte de la estrategia de potenciamiento internacional y no simplemente un problema técnico económico.

En esa línea, se inscribe la recientemente sancionada Ley Agrícola norteamericana denominada *Farm Hill*, lo que los expertos han considerado una táctica de «curarse en salud»; es decir, adelantarse incrementando significativamente ese apoyo, de manera que en las negociaciones con nuestros países resulten reduciendo algo, que los deje en las condiciones anteriores. Este tipo de políticas, que en términos ortodoxos tienen enormes efectos distorsionadores sobre el comercio agrícola global, son presentados camufladamente con un manto discursivo disfrazado que se apoya en medidas de corte social y ambiental.

Los borradores del ALCA/TLC mantienen discrepancias sobre la pertinencia de incorporar medidas sanitarias y fitosanitarias y la modalidad de hacerlo, o mantener lo ya aprobado dentro de la OMC, incluyendo la posibilidad de acudir al denominado *Codex alimentarius* de la FAO-OMS que sería otro parámetro. Si debido a la conflictividad se opta por la OMC en este y otros varios aspectos, surge la pregunta sobre el sentido que tendría un nuevo acuerdo, puesto que todos ya somos parte de la OMC.

En esta materia, de mantenerse y aceptarse la posición proteccionista interna de las naciones desarrolladas y en este caso de los EEUU y Canadá, se pueden predecir beneficios para las grandes agroindustrias exportadoras ya establecidas y monopólicas o para quienes se localicen en nichos de mercado muy específicos. Por otro lado, se reducirían beneficios comerciales otorgados por acuerdos preferenciales dados entre varios países, como nuestros países andinos, que cuentan con varios convenios ventajosos con los EEUU, países que tendremos adicionalmente dificultades en nuestras exportaciones por tener que soportar nueva competencia de los países del Cono Sur.

Esto podría estar acompañado con la inundación de productos norteamericanos y canadienses, tal vez desplazando a otros exportadores establecidos. Algunos perfilan que aún ello beneficiaría a los consumidores latinoamericanos en los niveles más bajos de precios, pero seguro que tendría efectos devastadores en el medio rural y sus posibilidades, además de aún una mayor reducción que sufriría el comercio general y agropecuario intrarregional, obviamente afectando la lenta y frágil marcha de los procesos integracionistas latinoamericanos.

El peligro no es solamente para los pequeños productores, para las comunidades campesinas y los pueblos indígenas, el caso abarca a todos los agentes económicos que se desenvuelven en la agropecuaria; la liberalización a ultranza puede desencadenar una apertura indiscriminada y desordenada e incontrolable de la frontera agrícola, habilitando tierras naturales para la expansión agropecuaria de corte transnacional, con tecnologías intensivas en agroquímicos y maquinarias, con implicancias en la degradación del suelo y los recursos naturales renovables.

Lo que resulta grave es que aún en la lejana hipótesis de que EEUU y Canadá cediesen y eliminaran los subsidios internos a su agropecuaria, el peligro para nuestra economía, en general, y nuestra agropecuaria, en particular, no desaparece ni necesariamente la situación y la perspectiva mejora sustancialmente, debido a la permanencia del actual poderío y grandes diferencias entre su agropecuaria y la nuestra, donde ambos países, pero no solamente ellos, mantienen supremacía difícilmente posible de enfrentar sin cambios drásticos en el orden general interno e internacional.

Desde otra perspectiva, sin especular y sobre bases objetivas, se puede pensar que una de las estrategias de las transnacionales agroalimentarias es incluso abarcar las posibilidades que se vienen abriendo para productores nacionales y pequeños productores, a partir de ventajas competitivas que constituyen verdade-

ras oportunidades en nichos específicos de producción y exportación de productos naturales y orgánicos de los que podríamos ser desplazados.

Todo ello se presenta como particularmente grave, cuando se ha constatado que casi en todos nuestros países y especialmente en Bolivia, a la par de implementar las políticas de ajuste estructural se ha hecho abandono de sanas prácticas de intervención en el desarrollo rural desde una perspectiva sectorial, y cuando más bien existe un generalizado desmantelamiento en materia de atención a la agropecuaria y al medio rural multisectorial en su conjunto, con la esperanza de que las fuerzas del mercado lo atenderán natural y espontáneamente todo.

Lo que se quiere connotar con esa reflexión es que una cosa es interpelar, criticar, disentir y exigir que ante la posibilidad de suscribir el ALCA/TLC como país, debería eliminarse el proteccionismo y subsidios de los EEUU, Canadá y otros que sean perniciosos para el proceso, y otra es asumir esa posición de manera universal y generalizante, extendiendo mecánicamente hacia todas las políticas internas, continuando con la teología neoliberal de que «subvención es una mala palabra» para la salud y sostenibilidad del sistema económico.

Las preocupaciones suman y siguen por el lado de lo que se puede presentar como un escenario de desarticulación de cadenas productivas, dependencia alimentaria, deterioro ambiental, expulsión y éxodo rural, aspectos que no son considerados con responsabilidad. Ni los países desarrollados trataron ni tratan a su sector alimentario con la lógica solamente mercantil.

Considerando distintas modalidades posibles, es que Bolivia debería continuar con los esfuerzos integracionistas latinoamericanos y subregionales en los que ya está embarcado desde hace décadas, para lo que a su turno es necesario previamente «ordenar la casa» y lograr un potenciamiento productivo útil para todos los fines, con o sin TLC.

Nuestras premisas se asientan en que, siendo bueno exportar, ello no es sinónimo automático de mejores condiciones internas de productividad y competitividad, de mayor empleo y uso de tecnologías y prácticas empresariales. Igualmente hay que entender que una cosa es vender excedentes circunstanciales que coinciden con precios u oportunidades beneficiosas en el plano internacional y otra cosa es exportar regularmente, lo que exige infraestructura, masa crítica empresarial, normatividad e institucionalidad adecuadas, políticas y marco regulatorio agropecuario y de desarrollo rural pertinentes. Por ejemplo, el

país es un exportador de recursos naturales no renovables como minerales e hidrocarburos, pero solamente vendedor intermitente de flores. También está el criterio de que una cosa es apertura comercial con arancel cero y otra cosa es acceso a mercados, donde este último proceso exige experiencia, inversiones, acciones convergentes público privadas, *brokers* superespecializados que conozcan y se manejen con experticia según los Estados de la Unión de que se trate y en función de su específica regulación y conductas empresariales y comerciales.

El comercio internacional puede ser un poderoso motor para reducir la pobreza, pero las reglas actuales del comercio mundial neutralizan esa potencialidad; porque a pesar de su expansión los beneficios se distribuyen desigualmente entre países y entre grupos ricos y pobres, con predominio de las grandes transnacionales agroalimentarias.

Colateral y complementario a otras estrategias de desarrollo económico y social, el comercio puede funcionar en favor de todos si no se le considera como un fin en sí mismo, sino orientado al desarrollo humano y sostenible y la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza.

Los países industrializados están presionando a los países en desarrollo para que hagan nuevas concesiones arancelarias sobre productos, particularmente en rubros agrícolas, para desregular y abrir más sus fronteras y mercados, mientras que no se flexibilizan en asuntos importantes como los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio o los subsidios agrarios, negando adaptar las normas de la OMC y menos las del ALCA/TLC a las necesidades de nuestro desarrollo.

Se suele sostener que las críticas al TLC Andino son extremas y que no se presentan alternativas. Las respuestas se orientan a la conquista de la soberanía nacional, la ampliación y fortalecimiento del mercado interno, el fomento a la industria, la garantía de la seguridad alimentaria, la renegociación de la deuda externa y sobre esta base la búsqueda de las más estrechas relaciones entre pueblos, propendiendo a que el necesario incremento de las exportaciones contribuya al desarrollo de los países y no de las multinacionales.

Por eso se interpela la idea de que el crecimiento solo proviene del comercio internacional, por lo que se pelea para que el *dumping* agrícola sea eliminado, o mínimo porque los subsidios sean rediseñados para perseguir las metas de una

mayor equidad y desarrollo social, la protección ambiental en cada país, brindando más bien flexibilidad para que nuestros países aumenten aranceles para protegerse del *dumping*, buscando desarrollo rural.

En las condiciones enumeradas, no parece conveniente suscribir rápidamente un TLC con EEUU, sin que ello implique liquidar indefinidamente esa posibilidad, que podría reabrirse en la medida en que ese país y otros países poderosos y de muy distinta dimensión y potencia económica que la nuestra no alteren sustancialmente su actitud en los hechos.

En estos apuntes finales, amerita reiterar la explicación de por qué se menciona tanto el ALCA si el trabajo es sobre el TLC. Se ha podido observar que el TLC es una estrategia liderada por los EEUU en resguardo de sus intereses comerciales y geopolíticos, disminuidos ante el asenso del poderío de la UE, y la constelación de países asiáticos con Japón y la China, llevada adelante bilateralmente ante la negativa e imposibilidad de hacerlo en bloque con toda América Latina, razón por la que al TLC se le denomina ALCA *light*, siendo sus contenidos y formatos apenas un leve recambio cosmético de los marcos establecidos para el ALCA, a la vez que se considera como base de negociación y acuerdos las cláusulas establecidas para el comercio mundial, por lo que igualmente se califica al TLC como OMC plus; es decir, que actúa sobre el piso mínimo de articulados y principios comerciales de la OMC con agregados específicos que no en todos los casos favorecen a países pobres y de escaso desarrollo como Bolivia.

Se ha verificado que a pesar de los muchos años de esfuerzos integracionistas latinoamericanos y regionales donde participa Bolivia, los resultados no son halagadores, en general, como procesos y no lo son, especialmente, para el país. No sacamos provecho de las oportunidades abiertas en esos frentes comerciales, con parámetros mínimos que no representan mejores perspectivas, a la vez que son justamente los países de la región y muy especialmente países fronterizos que se comportan con políticas comerciales que nada tienen que ver con ese espíritu integracionista, fraterno y solidario del que muchas veces nos llenamos la boca pero que no tienen concreción, y que en casos particulares se han convertido en verdaderos peligros para el desarrollo de sectores y rubros productivos que se enfrentan con situaciones que también son amenazas. Empero, como en el caso del TLC con los EEUU, en estos casos también las causales no son totalmente exógenas y tienen explicaciones en nuestra conducta interna, situaciones ambas que tienen que enmendarse radicalmente, por lo que amén de todo lo anotado, por qué no sostenerlo, como principio, fortalecer y concretar avances importan-

tes en los procesos de integración latinoamericana donde participa Bolivia, tendría que ser una condición necesaria para afrontar en bloque perspectivas como las del TLC u otros con países industrializados con predominio de transnacionales.

En medio de ello, se constatan los peligros que asechan para nuestra agropecuaria, en general, y para las economías campesinas e indígenas, en particular, como para las posibilidades de desarrollo rural, lo que nos indica que antes de afrontar desafíos que pueden generarnos consecuencias inmanejables nacionalmente, debemos primero «ordenar la casa» en el sentido de dotarnos de una carta de navegación de largo plazo como país en materia económica y estrategias claras de desarrollo, lo que implica reestructuraciones en los esquemas de poder en el país; es decir, que no se trata solamente de hechos económicos aislados sino de desarrollo integral.

Cuando hablamos de ordenar la casa, nos referimos también a asuntos como los vistos respecto de las cadenas productivas nacionales, donde como se revisó, productos tan importantes como los relativos a cadenas productivas dirigidos a seguridad alimentaria, y ligados a grandes conglomerados campesinos que organizan su existencia y actividad respecto del cultivo del arroz en unos casos, en otros del maíz y en otros de la papa, o de la diversificación que presentan las economías indígenas en tierras bajas. Habrá que hacer esfuerzos para que tales rubros sean parte de las preocupaciones y acciones del Estado y de la política sectorial.

La situación interna es tan grave y patente que es posible afirmar que ni neutralizando o anulando las dificultades, debilidades y amenazas enumeradas en todo el trabajo en relación al TLC/ALCA, ni logrando flexibilidad en el marco de la OMC, estamos en condiciones automáticas para participar comercialmente con éxito, y que a pesar de esa potencial nueva situación no será posible mejorar nuestra posición si no afrontamos los temas de innovación, productividad, competitividad, empleo e ingresos; es decir, si no encaramos un proceso de transformación productiva a fondo, que contemple a todos sin exclusiones, e incluya notoria y protagónicamente las economías campesinas e indígenas.

Entre tanto, como signatarios de procesos de comercio mundial como la OMC, deberíamos buscar alianzas estratégicas con países y organizaciones amigas para sensibilizar y democratizar lo más posible las reglas del comercio internacional, de manera que sirvan para nuestro despliegue comercial regular en el marco de acuerdos que ya están corriendo o podrían habilitarse como nuevas bases flexibles para posibles esquemas futuros como el ALCA o los TLC. Esta posición nos

debería obligar como país a sentar una agresiva estrategia de modificación de las relaciones comerciales y de los marcos de integración de la CAN y del MERCOSUR como de otras relaciones bilaterales, principalmente con países vecinos.

#### **4. POSICIONAMIENTO DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE EVO MORALES**

En medio de continuidad y coherencia en el discurso y las propuestas, el gobierno del presidente Evo Morales viene postulando una Revolución Democrática y Cultural que busca instaurar mediante la Asamblea Constituyente, con adelantos en su actual administración, un Estado Social Comunitario Plurinacional.<sup>3</sup>

Si se quiere ver más aún la orientación gubernamental en materia agraria y rural, se tiene el Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (DRAMA) denominado «Revolución Rural, Agraria y Forestal».<sup>4</sup>

Entre las propuestas se alude a la formación de una nueva economía basada en la reciprocidad y solidaridad, con una relación armónica de la sociedad con la naturaleza, para avanzar hacia el desarrollo rural integral y sustentable, con una economía rural más diversificada que posibilite el desarrollo de las economías comunitarias y campesinas, reiterando también en este documento la necesidad de avanzar hacia la soberanía alimentaria del país, y el desafío de promover una mejor distribución de la tierra y de otros activos productivos, recuperar el patrimonio de recursos naturales de las poblaciones rurales, impulsar la economía comunitaria y campesina con base en actividades rurales diversificadas, y procesos de industrialización en la agricultura y los recursos forestales, y priorizando algunos productos estratégicos como la coca.

La visión establece apuntalar la mecanización agropecuaria, la recuperación del patrimonio natural, la recuperación de la capacidad productiva de las comunidades andinas, la incorporación de alta tecnología en los procesos productivos y la industrialización de los recursos naturales, con una adecuada gestión ambiental orientada a satisfacer las demandas del mercado interno y alcanzar mercados de exportación, donde el Estado tiene un papel protagónico, vía la planificación del desarrollo, la intervención en la producción primaria y en la transformación agroindustrial y forestal a través de la constitución de empresas estatales en alianza con

<sup>3</sup> Programa de Gobierno MAS-IPSP (2005). Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia (2006). Equipo Técnico de Apoyo a la Bancada Nacional del MAS (2007).

<sup>4</sup> Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente de Bolivia (2007).

comunidades y asociaciones de productores, y la importante transferencia de recursos financieros y tecnológicos para los actores productivos rurales. Se consigna como una política central y de geopolítica la de la soberanía alimentaria.

En ese marco, como una de las primeras posiciones se ha definido un no rotundo a procesos como los relativos al ALCA y el TLC con los EEUU, y como contrapartida se ha dado un alineamiento con la propuesta venezolana y del presidente Hugo Chávez respecto de alentar el ALBA, proponiendo como mecanismo operativo el Tratado de Cooperación de los Pueblos (TCP), desde donde se vienen impulsando proyectos comunes energéticos estratégicos, inversiones conjuntas y comercio, particularmente entre Bolivia, Venezuela, Cuba, y con proyecciones hacia Ecuador y Nicaragua, sin desestimar otras opciones, como las integracionistas en curso en la subregión sur, comercio que hasta el presente tampoco se presenta como promisorio y que deberá ser evaluado con el transcurso del tiempo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

2001 «Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá». <<http://www.aladi.org>>.

DEBROTT SÁNCHEZ, David

2000 «Recursos naturales en la economía mundial». Notas sobre el problema de la renta y la soberanía nacional a partir de la situación actual de la industria del cobre. Buenos Aires. Mimeo.

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO A LA BANCADA NACIONAL DEL MAS

2007 «Propuesta de Constitución Política del Estado elaborada por el Equipo Técnico de Apoyo a la Bancada Nacional del MAS». Proyecto de CPE del MAS. Separata publicada en el diario *La Razón* el 15 de agosto.

FRANQUEVILLE, André

1992 «Sobrepoblación y escasez de leche en Bolivia». En *Aspectos sobre la inseguridad alimentaria en Bolivia*. La Paz: UNITAS, 1992.

GUDYNAS, E y G. EVIA

2003 «Las negociaciones agropecuarias en el ALCA». Estudios sobre el ALCA n.º 11. Santiago de Chile. Mimeo.

KRUSE, Tom

2003 «ALCA: mitos y realidades». En *Dinámica Económica*, n.º 12.

MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE DE BOLIVIA

2007 Plan Sectorial «Revolución rural, agraria y forestal».

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE BOLIVIA

2006 Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia digna, productiva, soberana y democrática para vivir bien».

NÚÑEZ DEL PRADO, José

1995 «Servicios a la producción. Región y desarrollo agrario». La Paz: Academia Nacional de Ciencias-PL480.

2000 *Pueblos indígenas y originarios de Bolivia. Diagnóstico nacional*. La Paz: MAPIO-BM.

2002 «Visiones comparadas sobre desarrollo rural». En Serie Debate Político n.º 10. La Paz: G-DRU-ILDIS.

2005 *Tratado de libre comercio Bolivia-Estados Unidos. Dos miradas del impacto en el agro campesino indígena*. 2.ª ed. La Paz: CIPCA.

JOSÉ NÚÑEZ DEL PRADO

- 2006a «Diálogo nacional Bolivia productiva». Memoria. Ministerio de Participación Popular. La Paz: Ministerio de Participación Popular.
- 2006b *Elementos para el tratamiento del recurso tierra en la Asamblea Constituyente*. La Paz: Fundación Estrategia.

NÚÑEZ DEL PRADO, José y otros

- 2007 *Principios para una economía solidaria y recíproca. Propuesta de texto constitucional*. La Paz: IIE/UMSA-CIOEC-FBDM.

PÉREZ LUNA, Mamerto

- 2003 *Apertura comercial y sector agrícola campesino. La otra cara de la pobreza del campesino andino*. La Paz: CEDLA.
- 2004 *¿El último capítulo? Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia*. La Paz: CEDLA.

PROGRAMA DE GOBIERNO MAS-IPSP

- 2005 «Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien».

PRUDENCIO, Julio

- 1991 *La inseguridad alimentaria en Bolivia: el caso del trigo*. La Paz: ILDIS.
- 1993 «El problema alimentario y nutricional en Bolivia». En *Aspectos sobre inseguridad alimentaria en Bolivia*. La Paz: UNITAS.

SAN MARTÍN, Horacio P.

- 1993 «Evolución de la estructura de comercio exterior 1950-1992». En *Aspectos sobre inseguridad alimentaria en Bolivia*. La Paz: UNITAS

SOLÓN, Pablo

- 2003 «Por qué crece la resistencia al ALCA». En *Dinámica Económica*, n.º 12.

TORRES, William G

- 2003 «Intereses políticos hemisféricos alrededor del ALCA». En *ALCA - El debate boliviano*. Ecoseries n.º 3. La Paz: ECOS-PLURAL-ILDIS.

URIESTE, Miguel F de C.

- 1989 «Resistencia campesina: efectos de la política económica neoliberal del D.S. 21060». La Paz: Talleres CEDLA, n.º 6.

VILLEGAS, Carlos

- 2003 «Impacto del ALCA en la economía boliviana». En *Dinámica Económica*, n.º 12.

VV.AA.

- 1990 *El impacto de la NPE en el sector agropecuario*. La Paz: COTESU-MACA-ILDIS.

# **TLC, globalización y asimetrías de la economía y la agricultura peruana**

JORGE TORRES ZORRILLA\*

## **INTRODUCCIÓN**

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos (EEUU) fue recientemente aprobado por la Cámara de Representantes del Congreso de los EEUU. Se espera que, en la primera quincena de diciembre de 2007, este TLC sea aprobado en el Senado de los EEUU. Días después será firmado por los presidentes de Perú y EEUU, respectivamente, en una ceremonia especial.

El TLC entre Perú y EEUU es un acuerdo de nueva generación, una expresión del «nuevo regionalismo» que se centra en negociar, además de aperturas comerciales, mayores facilidades para la inversión directa extranjera, comercio de servicios, y normas y regulaciones (Torres Zorrilla 2005).

Los objetivos de EEUU en el TLC con Perú son similares a los objetivos para negociar otros acuerdos, tales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), del caso chileno. Primero, hay un interés geopolítico más que comercial, la idea es ampliar el área geográfica de influencia y mejorar las condiciones para la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Segundo, hay un interés especial de reforzar la política de narcotráfico y seguridad y obtener mayor acceso a los

---

\* Profesor e investigador de CENTRUM-PUCP, Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: jotorres@pucp.edu.pe

recursos biológicos y energéticos andinos y amazónicos. Tercero, hay objetivos económicos, tales como ampliar los mercados para sus exportaciones agrarias.

Los objetivos del Perú son muy diferentes y su principal interés es casi exclusivamente comercial. La idea es consolidar las ventajas arancelarias del Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (ATPDEA) y obtener un mayor acceso al mercado de los EEUU. También se busca favorecer la captación de inversión extranjera. Además, se trata de una necesidad sentida de equiparar el acceso al mercado ante la suscripción del TLC Chile-EEUU.

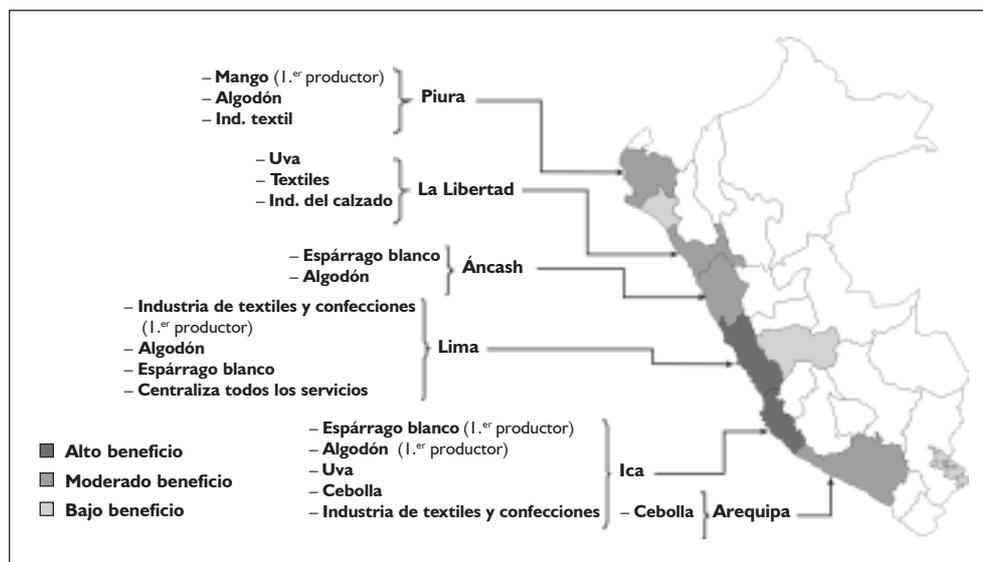
Los temas que se negociaron en el TLC son muy amplios. El TLC Perú-EEUU tiene 23 capítulos y los principales temas incorporados son los siguientes: acceso a mercados, procedimientos aduaneros, agricultura, medidas fitosanitarias, servicios financieros, inversiones, compras del Gobierno, políticas de competencia, asuntos laborales, medio ambiente, solución de controversias y propiedad intelectual.

Entre los temas sensibles de la negociación estaban la agricultura y las bandas de precios. Debemos recordar los problemas estructurales de la agricultura en el Perú. Su participación es solo 9% del producto bruto interno (PBI), pero 26% del empleo representa el 65% del empleo en las áreas rurales con una alta tasa de pobreza rural, y un predominio del minifundio. Hay escaso valor agregado en su producción y una gestión deficiente por el bajo nivel educativo de los productores, un escaso desarrollo tecnológico y problemas de financiamiento, transporte y comercialización. No hay articulación de cadenas productivas agrarias y agroindustriales.

Las cifras del comercio de la agricultura del Perú con EEUU muestran que los productos que exportamos son: espárragos, café, maderas, azúcar y frutas. Los productos que importamos son: trigo, maíz, algodón, aceite de soya, entre otros. El comercio agropecuario Perú-EEUU está más o menos equilibrado con una tendencia, en años recientes, a tener superávit.

Sobre los temas importantes de la agricultura en EEUU, cabe señalar que las inmensas ayudas internas que EEUU otorga a sus agricultores juegan un papel principal. Es más, los subsidios y ayudas internas a la agricultura en EEUU se han potenciado con el *Farm Bill* del 2002, aprobado por la actual administración de Bush. Los programas de subsidios agrícolas cuentan ahora con un fondo de 189 mil millones de dólares hasta el 2011. Las consecuencias de este volumen de subsidios es una competencia desleal en los mercados de destino de la producción de EEUU. La forma de enfrentar este problema en el TLC ha sido variada.

**Gráfico I**  
**Impactos del TLC por regiones**



**Fuente:** LEMOR, David. 2006 «El TLC Perú-EEUU». Documento en Power Point no publicado y presentado en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Lima.

## I. IMPACTOS DEL TLC PERÚ-EEUU

Los impactos esperados del TLC entre el Perú y EEUU han sido analizados por diversos expertos (Fairlie 2005), pero destaca el análisis oficial realizado por el propio Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Este análisis fue presentado por el asesor especial del TLC (Lemor 2006) y se sintetiza a continuación.

El análisis se concentra en los beneficios esperados por la expansión de las exportaciones desde el Perú hacia los EEUU. Estas exportaciones se concentran en ventas de productos agrícolas y productos agroindustriales. Según el análisis citado, solo dos regiones obtienen un alto beneficio del TLC: Lima e Ica (véase el gráfico I).

La región de Lima se beneficiaría por un incremento de las exportaciones de los siguientes productos: productos textiles y confecciones (primer productor nacional), algodón, y espárrago blanco. Además, se beneficiaría por ser la región que centralizaría todos los servicios de la exportación como manejo en puerto, carga y descarga, fletes, seguros, etcétera.

La región Ica, presuntamente, se beneficiaría mediante un incremento de las exportaciones de los siguientes productos: espárrago verde y blanco (primer productor nacional); algodón (primer productor nacional); uva, cebolla, y productos de la industria de textiles y confecciones. Sin embargo, después del terremoto del 15 de agosto de 2007, la región Ica se encuentra en una etapa de recojo y limpieza de escombros y de reparación de la infraestructura que se ha averiado. Tomará algún tiempo recuperar el pleno uso del cien por ciento de la capacidad instalada en la agricultura y la industria de esta región.

En consecuencia, podemos afirmar que, de la propia información oficial, se puede concluir que la única región con altos beneficios por la implementación del TLC será Lima. Esto tiene implicancia en el sentido de que se mantiene el carácter centralista de nuestra economía y de nuestro aparato productivo.

Por otro lado, las regiones con moderados beneficios del TLC son solamente cuatro regiones de la costa peruana: Piura, La Libertad, Áncash y Arequipa.

La región Piura se beneficia por un incremento de las exportaciones de los siguientes productos: mango (primer productor nacional), algodón, y productos de la industria textil y confecciones.

La región La Libertad se beneficia por un incremento de las exportaciones de los productos: uva, industria de textiles y confecciones, e industria del calzado.

La región Áncash se beneficia por exportaciones de solo dos productos: espárrago blanco y algodón.

La región Arequipa se beneficia por exportaciones de solo un producto: cebolla.

Finalmente, las regiones con bajo beneficio incluyen Lambayeque y Junín. Las regiones con nulo beneficio incluyen Tumbes, Moquegua y Tacna en la costa, toda la sierra y toda la selva.

Todo lo anterior nos debe hacer ver que, aun en los estimados oficiales, las expectativas para el TLC Perú-EEUU en el corto plazo son limitadas. Es importante y necesario organizar a nuestros agricultores, nuestras empresas y nuestras fuerzas productivas para ampliar las ofertas de productos y así aprovechar las ventajas comerciales que el TLC estaría ofreciendo desde el próximo 2008. Este es el planteamiento del problema que ahora enfrentamos y que deben solucionarlo

estudios que permitan delinear unas estrategias definidas y consistentes, condición indispensable para enfrentar esta economía globalizada en la que iniciamos nuestra participación.

## 2. ASIMETRÍAS Y OPORTUNIDADES DEL PERÚ

Como una respuesta a los problemas planteados, nuestra tesis es que podemos expandir la oferta exportable, específicamente de productos agroindustriales, a partir del reconocimiento explícito de las asimetrías de nuestro país *vis-à-vis* el mundo.

El Perú está situado en el hemisferio sur del globo terráqueo. Según nuestra concepción, es posible dividir el mundo en dos mitades a través de la línea ecuatorial para configurar nuestra visión del futuro del Perú en el mundo globalizado.

En el pasado mediato, la división del mundo en dos mitades se daba no a través del paralelo de la línea ecuatorial, sino a través de un meridiano que dividía el mundo en este y oeste. Esto corresponde al escenario de la Guerra Fría que nos dividió por razones ideológicas entre el este socialista (la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Europa oriental, China, y otros) y el oeste capitalista (Europa occidental, Estados Unidos y otros). Pero eso fue el pasado y la nueva división se muestra en el gráfico siguiente.

### Gráfico 2

#### La división Norte-Sur en el mundo: el presente



**Fuente:** D'ALESSIO, Fernando

2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

En el norte están la gran mayoría de las naciones. En el sur quedamos solo un pequeño grupo de países de América del Sur, de África del Sur y de Oceanía.

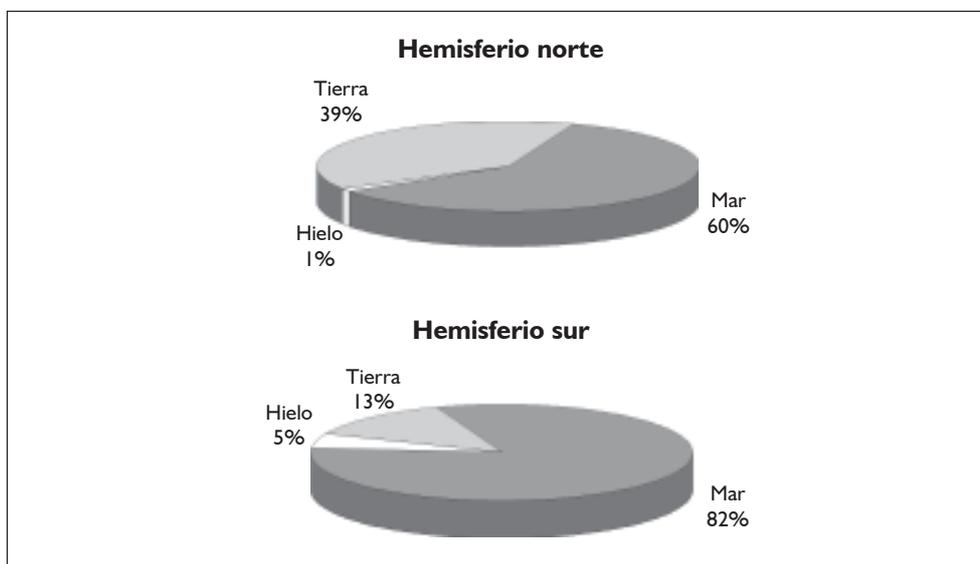
### 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ENTRE EL NORTE Y EL SUR

Pero si observamos más cuidadosamente el gráfico anterior, notamos una gran asimetría en la distribución de los recursos tierra y agua entre el mundo del norte y el mundo del sur. En el norte, la tierra y el agua tienen una distribución más equitativa, mientras que en el hemisferio sur todo es agua y poca tierra. (Véase el gráfico 3).

La distribución de los recursos tierra y agua del globo nos conduce a concluir que en el norte el mar ocupa un 60% y la tierra + hielo, un 40%. El área del hielo es solo 1% del total y corresponde al área del polo Norte. Esta área de hielo se ve reducida año tras año por efecto del fenómeno de calentamiento global.

La otra conclusión es que en el hemisferio sur los recursos del mar representan 82% del total y la tierra + hielo, el 18%. El área del hielo es 5% del total y corresponde al área de la Antártida o el polo Sur. La Antártida es un territorio

**Gráfico 3**  
**Asimetrías geográficas entre los hemisferios norte y sur**



**Fuente:** D'ALESSIO, Fernando  
2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

vasto e inexplorado con amplios recursos naturales y minerales. La tierra solo cubre el 13% del área del hemisferio sur del planeta. Otro corolario es que en el mundo futuro solo habrá un polo terráqueo, el polo Sur, ya que el polo Norte se viene deshielando y reduciendo a su mínima expresión.

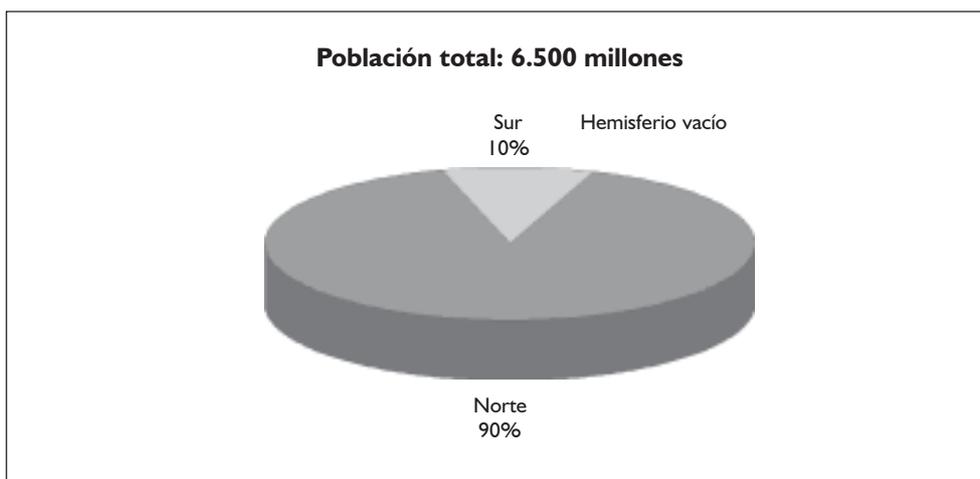
#### 4. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNDIAL ENTRE EL NORTE Y EL SUR

Una observación más cuidadosa nos llevaría a concluir que hay una aún mayor asimetría en la distribución de los seres humanos entre el mundo del norte y el mundo del sur.

El hemisferio sur es un hemisferio vacío con solo el 10% de la población total viviendo en él. El hemisferio norte concentra toda la población y todas las ciudades grandes, con la excepción de Sao Paulo, que podría ser la capital de los EEUU del mundo del sur. Debido a lo señalado anteriormente, no nos debe extrañar la gran migración de la gente del sur hacia las ciudades del norte.

Esta distribución de la población tiene una conclusión adicional. La densidad poblacional es muy alta en el norte, con más de 50 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras en el sur es solamente de 10 habitantes por km<sup>2</sup>. Esto también significa que

**Gráfico 4**  
**Asimetría poblacional entre los hemisferios norte y sur**



**Fuente:** D'ALESSIO, Fernando  
2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

en el sur tenemos más bosques grandes y reservas naturales deshabitadas. El paradigma de esta realidad es la amazonía, el único gran pulmón del planeta.

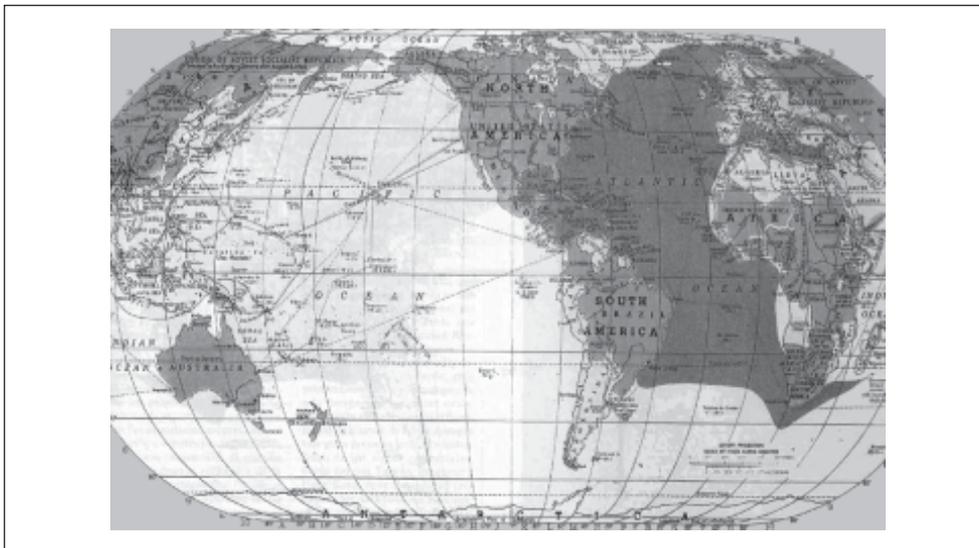
## 5. LAS CUENCAS DEL PACÍFICO Y DEL ATLÁNTICO

Otra división del globo terráqueo que es importante reconocer es la división en dos grandes cuencas planetarias: la Cuenca del Pacífico y la del Atlántico. (Véase el gráfico 5).

El gráfico 5 nos hace ver que es un mito que haya cinco océanos o siete mares en el globo terráqueo. Solamente hay dos mares: Pacífico y Atlántico. Pero, si observamos más cuidadosamente este gráfico, notamos una gran asimetría en la distribución del recurso agua en el mundo: existe una gran cuenca, la del Pacífico, y una pequeña cuenca, la del Atlántico.

Es más, la geopolítica del mundo se está moviendo en los últimos años y ya ha dejado de estar centrada en el Atlántico con las dos potencias del pasado, EEUU y Europa, en cada orilla. El mundo del siglo XXI es el mundo del Pacífico con las dos potencias del presente: EEUU y Asia-Pacífico, en cada orilla.

**Gráfico 5**  
**Las cuencas del Pacífico y del Atlántico**



**Fuente:** D'ALESSIO, Fernando  
2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

## 6. LA CUENCA DEL PACÍFICO

Finalmente, otra división geográfica de esta parte del globo terráqueo que es importante hacer es la de la Cuenca del Pacífico en cuatro cuadrantes. (Véase el gráfico 6).

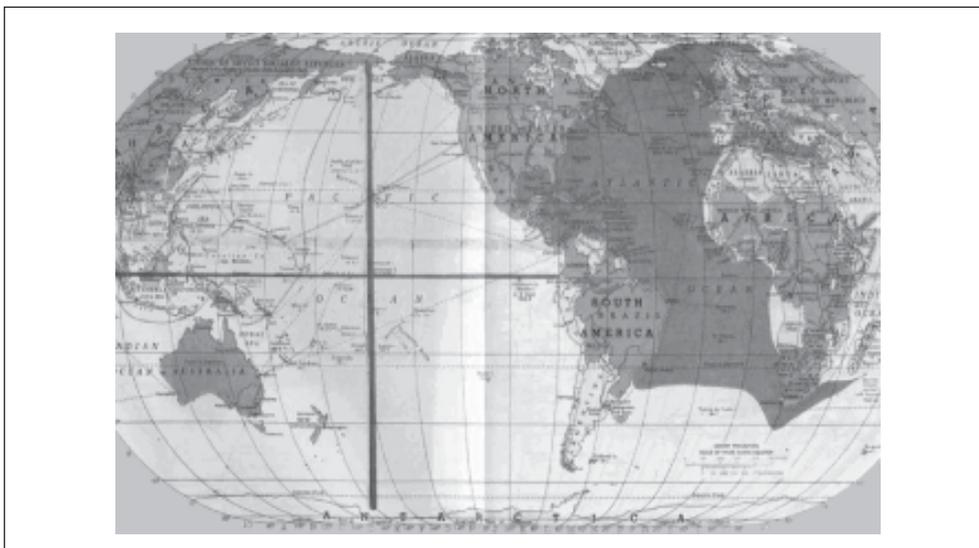
El cuadrante noroccidental en el mundo norte comprende: a) la cuarta parte de la población mundial; b) antiguas culturas como China; c) los países denominados «tigres asiáticos»; d) las grandes maquiladoras mundiales.

El cuadrante nororiental en el mundo norte comprende: a) EEUU y sus vecinos México y Canadá (NAFTA); b) Centroamérica y Colombia; c) el Canal de Panamá.

El cuadrante suroccidental en el mundo sur comprende: a) un territorio con escasa superficie y población, así como elevados niveles de vida y desarrollo; b) un área cercana del sureste asiático; c) tres países: Australia, Nueva Zelanda e Indonesia.

Finalmente, el cuadrante suroriental en el mundo sur comprende: a) solo dos países en un cuadrante perdido, Perú y Chile; b) la región andina; c) el Perú con una posición expectante.

**Gráfico 6**  
**Cuadrantes de la Cuenca del Pacífico**



**Fuente:** D'ALESSIO, Fernando  
2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

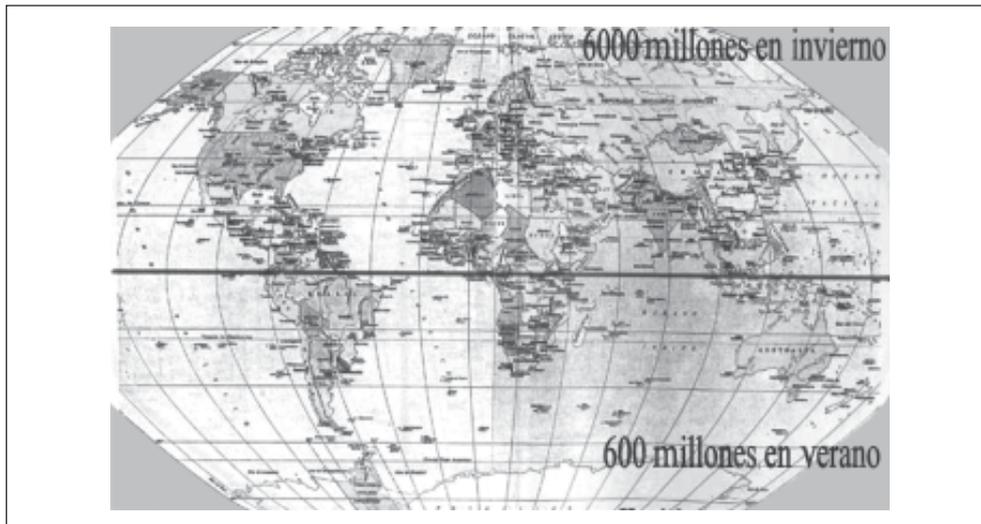
## 7. LA ASIMETRÍA CLIMÁTICA

Finalmente, la última asimetría a la que queremos hacer referencia es la asimetría climática entre el mundo del norte y el mundo del sur. El hemisferio sur tiene la mayor parte de los países cercanos al Ecuador y alejados de la Antártida. Esto significa que en el hemisferio sur hay grandes regiones con largos veranos, o inclusive veranos perpetuos en las regiones cerca del Ecuador.

Lo contrario sucede en el hemisferio norte con la mayor parte de los países y de las poblaciones humanas alejadas del Ecuador y cercanas al Ártico. Esto significa que en el hemisferio norte hay grandes regiones con largos inviernos y cortos veranos.

Lo anterior da lugar a grandes oportunidades para nuestros países del hemisferio sur. Ya se mencionó que el hemisferio norte concentra el 90% de toda la población mundial y concentra todas las ciudades grandes del mundo, y que el hemisferio sur tiene solo el 10% de la población total. En consecuencia, cuando en el norte hay 6 mil millones de personas bajo un invierno riguroso, en el sur hay solo 600 millones de personas en un tórrido verano.

**Gráfico 7**  
**Asimetrías climáticas en el mundo norte y mundo sur**



**Fuente:** D'ALESSIO, Fernando  
2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

Por lo tanto, podemos ofertar productos tropicales a las grandes poblaciones en los largos inviernos en China, Europa o Canadá-Estados Unidos (bananos, mangos, uvas, etcétera).

Además, podemos ofertar paraísos tropicales para las vacaciones de las grandes poblaciones en los largos inviernos de China, Europa o Canadá-Estados Unidos (playas, *surfing*, *fishing*, etcétera).

## **8. OPORTUNIDADES PARA EL PERÚ**

Las oportunidades para el Perú no se limitan a la media docena de productos agrícolas y agroindustriales mencionados en la primera parte de este artículo: algodón, espárrago, uva, cebolla, mangos y confecciones.

Nuestra tesis es que el Perú debe incorporar a su oferta exportable y a sus proyecciones de exportación todos sus productos bandera. Estos productos son de diverso tipo e incluyen los grupos listados en el Cuadro 1.

En conclusión, las características del Perú que no han sido debidamente explotadas incluyen: su ubicación asimétrica en el globo terráqueo; su costa propicia para el desarrollo portuario; su sierra que es un territorio geográficamente adverso, pero con una gran riqueza minera; su selva, con la amazonía y sus grandes riquezas naturales y biológicas; el mar peruano, con sus riquezas inexploradas y no explotadas.

Como una conclusión final, cabe mencionar que cuando nos piden hacer un análisis FODA (fortalezas-oportunidades-debilidades-amenazas) de los sectores exportadores del Perú, notamos que el análisis resulta asimétrico también. El análisis debe ser en realidad FO-DA porque la parte FO (fortalezas y oportunidades) es inmensa, mientras que la parte DA (debilidades y amenazas) es muy reducida.

La sección FO, de fortalezas y oportunidades, es inmensa porque nuestras fortalezas son todos los recursos naturales del mar, de la costa, de la sierra, y de la amazonía. Estos recursos comprenden animales y plantas, minerales, agua, bosques tropicales, etcétera. Las oportunidades se han vuelto inmensas por la globalización y por las asimetrías ya mencionadas, y por las negociaciones que estamos realizando.

La parte DA, de debilidades y amenazas, es muy reducida porque las debilidades deben ser fácilmente superables una vez que nos decidamos a ser competitivos.

**Cuadro I**  
**Productos bandera del Perú**

<b>Productos agrícolas</b>	<b>Productos gastronómicos</b>	<b>Productos turísticos</b>
Algodón pima Cañihua Chirimoya Granadilla Guanábana Kiwicha Lúcuma Maca Maíz morado Olluco Papa amarilla Quinua Yacón	Cebiche Incakola Nueva gastronomía Pisco Pollo a la brasa	Caral Chan-Chan Colca Cotahuasi Gocta Huaca del Sol Kuelap Machu Picchu Máncora Misti Paracas Procesión Señor de los Milagros Punta Sal Señor de Sipán
	<b>Ganadería y símbolos</b>	
	Alpaca Caballo de paso Cantuta (flor nacional) Gallito de rocas (ave nacional) Vicuña	

**Fuente:** elaboración del autor.

Por otro lado, las amenazas son solamente dos: el fenómeno del Niño y los movimientos sísmicos.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

D'ALESSIO, Fernando  
2008 *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. Lima: Centrum; Naucalpan de Juárez: Pearson Educación.

FAIRLIE, Alan  
2006 *Costos y beneficios del TLC con Estados Unidos*. Lima: Friedrich Ebert.

LEMOR, David  
2006 «El TLC Perú-EEUU». Documento en Power Point no publicado y presentado en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Lima.

TORRES ZORRILLA, Jorge  
2005 «Impactos TLC Perú-EEUU sobre la agricultura». *Coyuntura*, año I, n.º I.

# **La vulnerabilidad social del maíz y el banano frente a la apertura comercial en el Ecuador**

LUCIANO MARTÍNEZ\*

## **INTRODUCCIÓN**

Las tendencias actuales para una mayor apertura comercial en la región generan oportunidades económicas y procesos de reconversión de cultivos, pero al mismo tiempo una gran vulnerabilidad social que afecta, especialmente, a la población campesina y a los trabajadores jóvenes rurales. Si bien el Ecuador ha dejado por el momento de lado las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos; sin embargo, las tendencias del comercio mundial lo conducen a enfrentarse a los retos de la globalización agrícola o agroalimentaria, lo cual implica la desestabilización de los diversificados sistemas productivos locales y cambios profundos en los territorios.

Hay que indicar que los procesos de vinculación con la economía mercantil están muy avanzados en los territorios más dinámicos, tradicionalmente vinculados al mercado mundial; mientras que otros ubicados especialmente en la sierra, más orientados al mercado interno, sufren actualmente un proceso de erosión de sus bases productivas debido también a la vinculación con el mercado mundial, pero, en este caso, a través de la migración internacional. Dos manifestaciones diferentes de un mismo fenómeno que debe ser entendido como la ampliación del espacio social en el que se encuentran los productores rurales y que abarca las dimensiones no solo micro, sino mezo y macro (Martínez 2006).

---

\* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, coordinador del Programa de Políticas Públicas, FLACSO-sede Quito. Correo electrónico: [lmartinez@flacso.org.ec](mailto:lmartinez@flacso.org.ec)

Con el objetivo de contrastar los posibles efectos de la apertura comercial en el sector rural, se han escogido el banano y el maíz duro, dos productos que implican estructuras y lógicas productivas diferentes. La producción del primero está orientada, principalmente, al mercado externo y a una dinámica empresarial extraterritorial, mientras que la producción del segundo está más relacionada con la economía campesina y el mercado interno, aunque con una vinculación crecientemente empresarial a través de la conformación de la cadena productiva agroalimentaria. Las estructuras agrarias en las que se insertan estos dos tipos de productos son también diferentes: el banano está inscrito en estructuras agrarias empresariales con predominio de la mediana y gran propiedad, mientras que el maíz duro está inscrito en estructuras agrarias menos concentradas con predominio de pequeñas y medianas propiedades.

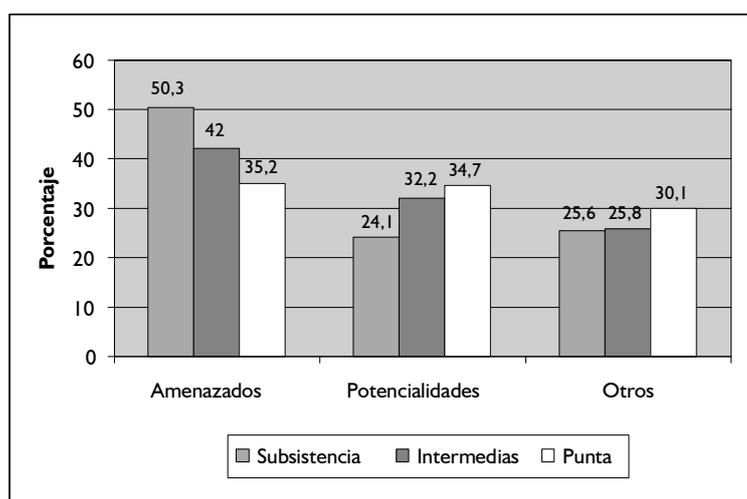
En este documento, se analizan los posibles impactos generados en relación, principalmente, al empleo a través de la implementación de políticas de apertura que acentuarán aún más las actuales tendencias que se observan hoy en día entre los productores de maíz duro de manera especial. El caso del banano, en la medida en que no tendría mayores efectos con políticas de apertura, será analizado en relación con los efectos internos del proceso de ampliación hacia áreas tradicionalmente campesinas y su incorporación en nuevas dinámicas orientadas al mercado mundial.

## **I. EL TLC, ¿IMPLICA LA DESESTRUCTURACIÓN MASIVA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA?**

El TLC es un proceso que incuba necesariamente pocos ganadores y muchos perdedores, y cuyo mayor impacto se dará en el sector rural. Los sectores afectados serán principalmente los asalariados rurales y sobre todo campesinos minifundistas pobres con propiedades menores de 5 hectáreas. Según los datos del II Censo Agropecuario, actualmente existen en el Ecuador 535.309 personas productoras en explotaciones menores de 5 hectáreas, de las cuales el 57% depende de los ingresos de las actividades agropecuarias. Estos productores (305.126 personas) todavía se encuentran vinculados al trabajo agrícola orientado a la producción principalmente para el mercado interno de productos básicos para la alimentación (arroz, maíz suave, papa, frijol, etcétera).

El estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina unidades productivas de subsistencia a aquellas en donde los productores viven en el predio, no contratan trabajadores y no poseen maquinaria (2005: 6).

**Gráfico I**  
**Tipo de unidades productivas**  
**En porcentajes**



**Fuente:** COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
 2005 *Resultados del estudio «Los impactos del tratado de libre comercio Ecuador-Estados Unidos de Norteamérica sobre la agricultura del Ecuador»*. Quito: FAO-UNDP y UNICEF.

Las unidades productivas amenazadas con el TLC llegan en total a 288.414 unidades productivas agropecuarias (UPA), es decir, el 46% del total de unidades productivas agropecuarias, según el Censo Agropecuario del 2001. Del total de UPA amenazadas, el 57,5% corresponden a las de subsistencia, pero también se encuentran amenazadas, aunque en menor escala, las unidades productivas empresariales intermedias y las empresariales de punta.<sup>1</sup>

El impacto más notable se concentraría en los productores de maíz y papa en la sierra, lo que afectaría en el empleo a los productores pequeños de Imbabura, Bolívar y Azuay; y arroz y maíz duro en la costa, lo que a su vez afectaría a las provincias de Los Ríos, El Oro y Manabí. También puede existir un impacto más moderado entre los productores de carnes, leche y quesos, lo que muestra que también puede afectar a las unidades productivas empresariales.

<sup>1</sup> Según la CEPAL (2005: 6-7), las unidades intermedias son las que contratan trabajadores, tienen maquinaria, pero no contratan asistencia técnica; mientras que las de punta, además de contar con todo esto, contratan asistencia técnica especializada, tienen acceso al crédito y el productor posee un nivel de educación más alto.

El caso del maíz es importante porque a Ecuador se le considera un subcentro de origen de este cultivo y se perdería un elemento importante de la alta biodiversidad del país. Pero los impactos negativos tienen también una dimensión sociocultural importante. En efecto, la seguridad alimenticia sería seriamente amenazada en la medida en que el arroz, las papas y el maíz conforman la base de la alimentación popular ecuatoriana.

En el caso de los productores de maíz suave en la sierra, se trata de un cultivo en torno al cual se levanta una cultura ancestral, especialmente en las comunidades indígenas, lo que significa prácticas tecnológicas relacionadas con el cultivo, ciclo del calendario agrícola, ciclo de festividades, prácticas culinarias diversificadas.<sup>2</sup>

Según la CEPAL, «[...] el sector agropecuario del Ecuador pierde en todos los escenarios. Incluso en el caso probable de que los Estados Unidos eliminen subsidios y apoyos y mantengan en cero sus aranceles» (2005: 57). Estos impactos negativos se dan sobre el valor bruto de la producción y sobre el empleo. El impacto en el empleo para los productores minifundistas puede ser un proceso que marque definitivamente un progresivo vaciamiento poblacional del medio rural. En efecto, ¿dónde buscar trabajo si la parcela campesina se torna inviable? Una puerta de escape sería la migración, pero no al exterior sino a las ciudades. Tendríamos la réplica de lo que se denomina el nuevo «síndrome chino», es decir, una incontrolada migración de campesinos pobres sin posibilidades de encontrar empleo en el medio rural.<sup>3</sup> Este fenómeno también se está cumpliendo en el caso mexicano, con la masiva migración externa sobre todo hacia los Estados Unidos. En el caso ecuatoriano, la emigración no podría darse en forma masiva, pues los campesinos son demasiado pobres para financiarse el largo viaje hasta los lugares de destino, aún así, en muchas comunidades indígenas existe ya un sólido proceso de emigración tanto a Estados Unidos como a España.<sup>4</sup>

Las negociaciones trataron de minimizar el impacto a través de políticas sustitutas y de subsidios internos para que el impacto no sea tan duro, pero el problema es que no existe una política agraria que defina claramente cuáles son las prioridades en la producción y sobre todo cuál es el camino por seguir para la sustitu-

---

<sup>2</sup> Los campesinos siempre se han resistido a adoptar nuevas variedades mejoradas de los cultivos destinados a la alimentación. Así, por ejemplo, es difícil sustituir el maíz tradicional por otro de mejor rendimiento agronómico, en gran parte porque no puede utilizarse en la variedad de preparaciones que tiene el maíz en la culinaria campesino-indígena.

<sup>3</sup> La migración de los trabajadores rurales en China llegó a 114 millones en el 2003. Véase Zhan (2005).

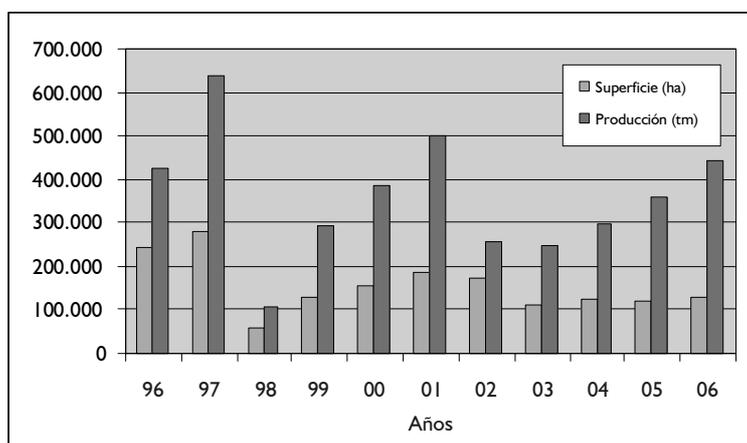
<sup>4</sup> Esto es lo que sucede, por ejemplo, con las comunidades indígenas o no de las provincias de Azuay y Cañar.

ción de cultivos. En las actuales condiciones es muy difícil sustituir maíz o papas por brócoli de la noche a la mañana, como lo señala muy bien Dussel (2005: 4), esto «no depende sólo del productor», sino de todo un proceso que puede llevar años y sobre todo de un paquete tecnológico probado que demuestre las ventajas de la sustitución. Con un Estado con poca institucionalidad, sin políticas agrarias claras y sin alternativas reales de creación de empleo en el medio rural, la firma del TLC solo puede favorecer a muy pocos y llevar la miseria a la mayoría de los pobres rurales. La experiencia del caso mexicano es aleccionadora, se dejó que los productores «se arreglaran como pudieran», nos lanzamos a la piscina sin saber si el agua estaba fría, tibia o caliente (Dussel 2005: 4), o —peor aún— si tenía agua, añadiría yo, y sin saber nadar.

## 2. EL MAÍZ DURO Y LA AGRICULTURA DE CONTRATO

La producción del maíz duro se concentra en la provincia de Los Ríos (con el 31,1% de la superficie total de ese producto y el 48,34% de la producción) y dentro de ella en los cantones Ventanas y Palenque.<sup>5</sup> La mayor parte de los productores son pequeños propietarios que poco a poco se han integrado a la producción de maíz duro a través de contratos con las empresas agroindustriales de origen nacional.

**Gráfico 2**  
**Superficie y producción de maíz duro**



**Fuente:** MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA ACUACULTURA Y PESCA DEL ECUADOR (MAGAP). 2006

<sup>5</sup> La producción de estos dos cantones en toneladas métricas concentran el 59% del total de la provincia de Los Ríos, según datos del MAG sobre maíz duro de invierno en el 2004.

La producción se orienta mayoritariamente al mercado interno, pues es un componente esencial de la cadena de producción de huevos, pollos y cárnicos y solo marginalmente se exporta a Colombia. No obstante, también se importa este producto para semillas desde países en donde el maíz que se produce posiblemente ya es transgénico: Estados Unidos, Argentina, Brasil y Bolivia. Pero también se importa maíz amarillo de Estados Unidos y Argentina, seguramente lo hacen las empresas productoras de balanceado para la cadena agroalimentaria de pollos y cárnicos.

La producción depende mucho de los cambios en el régimen de lluvias, así, cuando llueve más, mejora la producción y viceversa. En el 2006, aumentó ligeramente la superficie sembrada en un 2%, debido principalmente a los buenos precios que se obtuvieron por el qq de maíz, pero también por el mayor acceso al crédito y a la disponibilidad de la urea a menor costo; es decir, al impacto de las políticas agrícolas de este gobierno, en especial, la importación de urea y su distribución a menor precio que el precio comercial.<sup>6</sup>

Entre los productores del maíz duro, se señalan problemas relacionados con la mano de obra: escasez y alto costo de esta, lo que indica que en el agro costeño, seguramente hay una mayor demanda de trabajo que no puede ser cubierta con la población disponible en el medio rural. No está claro si existe alguna relación con zonas de expulsión de mano de obra o si simplemente se trata de un problema de envejecimiento de la población.

Por lo señalado, en el Ecuador, la producción del maíz duro, mayoritariamente en manos de pequeños y medianos productores, no abastecería la demanda de las empresas agroindustriales productoras de insumos (especialmente alimento balanceado) para las cadenas de aves, huevos y chanchos.<sup>7</sup> Una de las más importantes empresas dentro de esta línea de producción es la Procesadora Nacional de Alimentos C.A. (PRONACA), fundada originalmente en 1979. PRONACA se ha consolidado como la empresa líder en esta línea de productos y ha diversificado

---

<sup>6</sup> Según el MAG, se había importado hasta marzo de 2007 un total de 50 tm de urea desde Venezuela. La urea está destinada, en principio, a los productores pequeños y medianos organizados de la costa ecuatoriana, para la siembra de cultivos de ciclo corto de invierno; pero, sin embargo, también se incluirá a los agricultores de la localidad de Santo Domingo, al sudoeste de Quito, la capital ecuatoriana, donde también comenzaron las siembras. Cada saco será comercializado por el Gobierno ecuatoriano a un costo de 10 dólares, mientras que las empresas importadoras lo venden hasta en 23 dólares. Agencia Bolivariana de Noticias, 6 de abril de 2007.

<sup>7</sup> PRONACA señala que el Ecuador es deficitario en la producción de maíz y soya y que por lo mismo importa el 40% de las necesidades del maíz y el 80% de la soya.

su producción, articulando además otros productos como palmito, vegetales y mermeladas. Actualmente posee una planta de transformación de productos cárnicos a través de la marca «Mr. Cook» en Colombia.<sup>8</sup>

En este trabajo, solo analizamos la vinculación con los productores de maíz duro, las actuales tendencias y las posibles consecuencias de la implementación de una política de apertura en el futuro. La estrategia de esta empresa es articular una línea de producción tecnificada a través de contratos con productores pequeños, preferentemente asociados y que estén dispuestos a aceptar las condiciones ofrecidas para la producción de maíz duro. De acuerdo con los datos presentados por esta empresa, hacia el 2005, articuló la producción de 265 productores, con una superficie cultivada de 12.872 ha y una producción de 68.031 tm, lo que arroja un rendimiento de 5,29 tm/ha. El número de productores vinculados a esta empresa ha variado mucho de año en año, pero el incremento de la producción ha ido en aumento constante, acercándose al rendimiento promedio de 6 tm/ha de otros países y alejándose del promedio nacional que hacia el 2005 llegaba solo a 3 tm/ha.

Al parecer, la estrategia de PRONACA frente a la cadena maíz-aves se basa en cuatro ejes: a) proveer al mercado de semilla certificada e insumos agrícolas, b) asistencia técnica en todo el cultivo, c) compra de toda la cosecha y d) canalización del financiamiento. No obstante, no se dispone de estudios que muestren si esta estrategia empresarial cumple también con los requerimientos mínimos de la agricultura de contrato, especialmente con los riesgos que corre el productor al no disponer de contratos de producción transparentes, legales y asegurados, introducción de tecnología no apropiada, posición monopólica del comprador, fuerte endeudamiento de los productores (Eaton y Shepherd 2001). Hay también preocupación por la distribución de semillas certificadas de dudoso origen. Así, por ejemplo, PRONACA hasta el 2004 compraba semillas de la firma Monsanto Seeds Limited, una de las multinacionales acusadas de comercializar productos transgénicos.<sup>9</sup> En ese año, esta empresa solo articuló a 49 agricultores, la cifra histórica más baja registrada desde 1995, lo que haría suponer que si hubo distribución de

---

<sup>8</sup> Esta es una de las empresas que a nivel mundial ha sido beneficiada con el financiamiento del International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial para la producción de pollo y cerdo. Véase Rivera-Ferre (2006: 11).

<sup>9</sup> Según la opinión del MAG, «Todavía, por lo menos de manera oficial, no se cultiva maíz transgénico en Ecuador. De hecho, hay un alto número de superficie tanto de maíz duro como suave cultivado con semilla convencional. Sin embargo, los planes políticos y comerciales están encaminados a promover el uso de semilla certificada y de paquetes tecnológicos para mejorar la productividad. Esto hace pensar, bajo la misma lógica, que también se pretende introducir semillas transgénicas».

semillas transgénicas, estas se distribuyeron entre un pequeño número de agricultores.

Los otros aspectos de la política de la empresa, como la asistencia técnica, la compra de la producción y financiamiento de esta, entran en la lógica de obtener una mayor tecnificación del cultivo y un incremento de la productividad por hectárea, para disponer de productos de buena calidad en el abastecimiento de la cadena productiva maíz-aves.

Toda esta dinámica muestra, sin lugar a dudas, el vacío del Estado en el diseño e implementación de políticas para el sector agrario, de tal forma que incluso el financiamiento depende de las iniciativas empresariales. Ahora bien, lo dramático de esta situación es que incluso los programas diseñados por el Estado para el apoyo al desarrollo rural (PROLOCAL), hayan considerado como la mejor opción la alternativa presentada por PRONACA en el territorio del cantón Ventanas, uno de los principales productores de maíz duro del país. De esta forma, se indujo a organizaciones de productores a vincularse con esta empresa, por supuesto bajo sus condiciones técnicas, y se mostraba este proceso como un éxito alcanzado dentro del diseño de este programa de desarrollo rural. Entre las ventajas señaladas por los técnicos de ese programa, se encontraban las siguientes: se había eliminado los intermediarios, recibían un buen precio e incluso este proceso había fortalecido la organización de los productores. Según un técnico de PROLOCAL:

[...] los 450 agricultores de la Federación de Organizaciones Comunitarias Tierra Fértil (FEPROCTIFE), estaban conscientes que una de las causas de la baja productividad de sus cultivos de maíz constituía la utilización de semilla común o, en el mejor de los casos, semilla certificada reciclada de cosechas anteriores que de hecho no tenía el mismo poder de germinación que una nueva. Por otro lado, la empresa Productora Nacional de Alimentos Compañía Anónima (PRONACA), debido a su interés por el desarrollo de la industria avícola y considerando el déficit de la producción nacional de maíz, a partir del 2003 empezó a difundir semilla certificada importada (Yunda 2006: 1).

Para la empresa, esta vinculación resultaba interesante, pues en adelante podían trabajar con agricultores organizados, existía menor riesgo en la medida en que eran apoyados por un programa estatal e incluso existían mejores condiciones para ofrecerles el sistema de crédito de la empresa.

Lamentablemente, a nivel de PROLOCAL no se plantearon algunas preguntas básicas. Se trata de una agricultura de contrato en la cual los beneficios son acumulados por la empresa y los riesgos corren por cuenta de los productores; no se

investigó, por ejemplo, sobre el origen de las semillas y el paquete tecnológico implementado por la empresa; y, finalmente, si existía o no algún impacto de esta modalidad de agricultura de contrato sobre el medio ambiente.<sup>10</sup> ¡Todavía están pendientes estas preguntas!

Está claro que la producción del país es deficitaria en maíz duro y que este se produce a costos altos y sus rendimientos son bajos. Cualquier política de apertura comercial, significará la importación masiva de este producto sobre todo de Estados Unidos y Argentina que son los países desde los cuales se importa actualmente. En el 2006, se importaron 483.104 tm desde esos dos países, mientras que la producción nacional llegó a 445.000 tm.<sup>11</sup> Así pues, quedarían fuera prácticamente la totalidad de los productores de maíz duro de la costa ecuatoriana, con un costo social muy alto, que por el momento no podría ser asumido por el propio sector rural, el cual se encuentra huérfano de políticas agropecuarias y de desarrollo rural, pensados en la dimensión del territorio. De allí la necesidad de elaborar rápidas respuestas de diversificación productiva en los territorios donde se concentra este tipo de producción que, tradicionalmente, han sido considerados únicamente como agrícolas y con muy pocas posibilidades para desarrollar otras actividades no agrícolas.

### **3. EL BANANO: ¿UN PRODUCTO QUE ESCAPA A LAS CONSECUENCIAS DE LA APERTURA COMERCIAL?**

Entre los productos que no serían afectados por los tratados de libre comercio, se encuentra el banano, en la medida en que en los países del norte, simplemente no se cultiva este producto.<sup>12</sup> El Ecuador, entonces, dispondría de esta ventaja para consolidar la producción del banano y su competitividad en el mercado mundial. De hecho, el banano es un cultivo que ha experimentado un crecimiento importante en la superficie sembrada, extendiéndose progresivamente hacia otras áreas anteriormente dedicadas a cultivos de finca campesina (café, cacao, yuca, etcétera) que han sido incorporadas bajo el patrón del monocultivo bananero.

<sup>10</sup> PRONACA ha sido una de las empresas más cuestionadas en los últimos años por el impacto negativo de varias de sus plantas de procesamiento de pollos y chanchos sobre el medio ambiente. Véase <[http://ecotrackers.blogspot.com/2007\\_05\\_01\\_archive.html](http://ecotrackers.blogspot.com/2007_05_01_archive.html)>.

<sup>11</sup> Datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), estimaciones del Servicio de Información y Censo Agropecuario (SICA), 2006.

<sup>12</sup> Dentro de la cadena del banano, tanto el banano fresco como el plátano fresco y el banano deshidratado tienen tarifa 0% dentro del rubro Nación más Favorecida (NMF), es decir, son productos libres de aranceles en el mercado mundial; mientras que otros productos (orito y harina de plátano deshidratado) tienen un arancel del 1,4% y para la harina de banano (2,8%) (MAGAP 2004 <[www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs](http://www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs)>).

En efecto, la expansión bananera se realiza sobre tierras de campesinos e incluso de pequeños y medianos propietarios que de esta manera se ven obligados a vender a grandes empresarios bananeros, con lo que se ha desatado un acelerado proceso de reconcentración de la propiedad.<sup>13</sup> En el trabajo de campo realizado en la zona de La Maná en la provincia de Cotopaxi, algunos medianos bananeros expresaron su opinión sobre los mecanismos de endeudamiento a los cuales se ven abocados los pequeños productores, lo que facilita la compra o simplemente el embargo de propiedades que no pueden cumplir con las exigencias técnicas del cultivo, a favor de grandes empresarios. Uno de los más beneficiados por este mecanismo es el gran bananero Wong que actualmente posee unas 14.000 hectáreas de banano, la mitad de las cuales las habría adquirido a través de compras a otros bananeros.<sup>14</sup>

La otra modalidad de expansión bananera se da a través de la agricultura de contrato que articula a medianos y pequeños productores de banano. Estos contratos son establecidos con las empresas transnacionales del banano (Dole, Chiquita Brands y del Monte), además de los grandes bananeros nacionales entre los que destaca la Bananera Noboa. Estos contratos no son de ninguna manera estables. En el caso de pequeños productores, las empresas renuevan los contratos cada semana, pero pueden suspenderlos intempestivamente. Según la opinión de un pequeño productor: «Nos hacen firmar todas las semanas un contrato, pero cuando les da la gana a ellos, no sirven estos contratos para nada, nos botan como al perro. Pero cuando necesitan ahí si nos buscan, porque tenemos buenas bananeras». <sup>15</sup> En realidad, la producción de los pequeños es una reserva para completar los cupos de los grandes exportadores y, en este sentido, dependen mucho de las fluctuaciones de la demanda de la fruta a nivel mundial.

Existe también una modalidad de agricultura de contrato *sui generis* con campesinos minifundistas ubicados en zonas marginales, que producen el «orito» (conocido en el mercado mundial como el «baby banano») igualmente para el mercado mundial, en este caso también se ha desarrollado un sistema de «cupos» que otorgan las grandes empresas exportadoras (la empresa Noboa). En este sentido, se puede afirmar que la globalización avanza incluso sobre áreas que hace

---

<sup>13</sup> El sistema de endeudamiento progresivo de medianos propietarios es uno de los mecanismos que utilizan con frecuencia los grandes propietarios, uno de los cuales (Segundo Wong Mayorga) se ha expandido rápidamente en la zona estudiada de La Maná.

<sup>14</sup> Entrevista a N. N., 5 de octubre de 2002. Véase Martínez (2004).

<sup>15</sup> Entrevista a N. N., La Maná, 4 de octubre de 2002.

unos pocos años atrás nunca hubieran sido objeto de interés para el capital, como es el caso de La Maná en la provincia de Cotopaxi.<sup>16</sup>

Es interesante constatar que el cultivo de banano ha seguido creciendo en el país, lo que es una prueba más de que se trata de un cultivo que adopta patrones de cultivo extensivos antes que intensivos. Si hasta 1998 la superficie de banano en el país era de 138.190 hectáreas, en el 2001 era de 180.331 hectáreas, un crecimiento de 42.141 hectáreas en tres años, esto es, de 14.047 hectáreas por año. A pesar de todos los problemas por los que ha atravesado el banano ecuatoriano en los últimos años, en especial las restricciones de la exportación de la fruta al mercado europeo derivadas de las regulaciones establecidas por la Comunidad Económica Europea (CEE), la superficie sembrada y las exportaciones no han dejado de crecer. Sin embargo, el mayor volumen de exportación se concentra en tres empresas: Noboa, La Unión de Bananeros Ecuatorianos S.A. (UBESA), una subsidiaria de la multinacional Dole y Reybanpac (del grupo Wong). Según los datos de la Corporación Nacional de Bananeros (CONABAN), en el 2000 exportaron el 43% del total del banano ecuatoriano (Human Rights Watch 2002: 15).

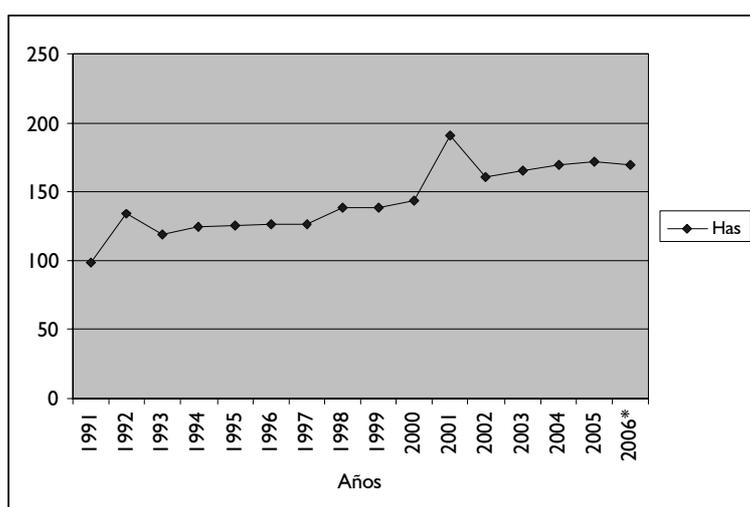
En gran medida, esta tendencia experimentada en los últimos diez años se ha dado por la dinámica de la gran empresa capitalista a expensas de los pequeños productores campesinos que han abandonado su patrón anterior de policultivos para entrar en el monocultivo o han perdido su tierra, la cual ha pasado a engrosar las propiedades empresariales. De hecho, el último censo agropecuario demostró que la concentración de la tierra prácticamente no había variado desde 1974, en especial en la estructura agraria costeña, la principal zona agropecuaria del país. Según la información del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en el país, la producción de banano se concentra en manos de 546 grandes productores (con propiedades mayores de 60 ha), lo que representa el 2% del total de productores y controlan el 47% de la superficie sembrada de banano, mientras que los pequeños y medianos productores llegan a 5.931 productores, es decir, el 92% del universo bananero en el Ecuador.

Si bien la superficie del banano ha experimentado un crecimiento importante en la última década, no obstante, en el mercado mundial el Ecuador tiene dos tipos de problemas a largo plazo: a) su bajo nivel de productividad en comparación,

---

<sup>16</sup> De hecho, la zona de La Maná en la provincia de Cotopaxi y la zona de Bucay en la provincia de Chimborazo son las más importantes en la producción de orito orgánico.

**Gráfico 3**  
**Superficie cultivada del banano 1991-2006**  
En miles de hectáreas



Fuente: MAGAP/SIGAGRO-Unidad de banano. <[www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs](http://www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs)>.

por ejemplo, con los países centroamericanos y b) la competencia de nuevos productores importantes que seguramente tienen ya una importante presencia en mercados en constante crecimiento como por ejemplo el de China.<sup>17</sup>

Estos datos muestran dramáticamente la situación de la producción bananera ecuatoriana frente a la producción de Brasil y sobre todo de los países asiáticos como India, Filipinas e Indonesia. La producción mundial del banano ya no se localiza en América Latina sino principalmente en los países asiáticos, lo que requiere una nueva formulación de la geopolítica del banano en el mercado mundial. Si el Ecuador encuentra problemas de comercio del banano con los Estados Unidos, su principal cliente comercial, ¿a quién le venderá en el contexto mundial?

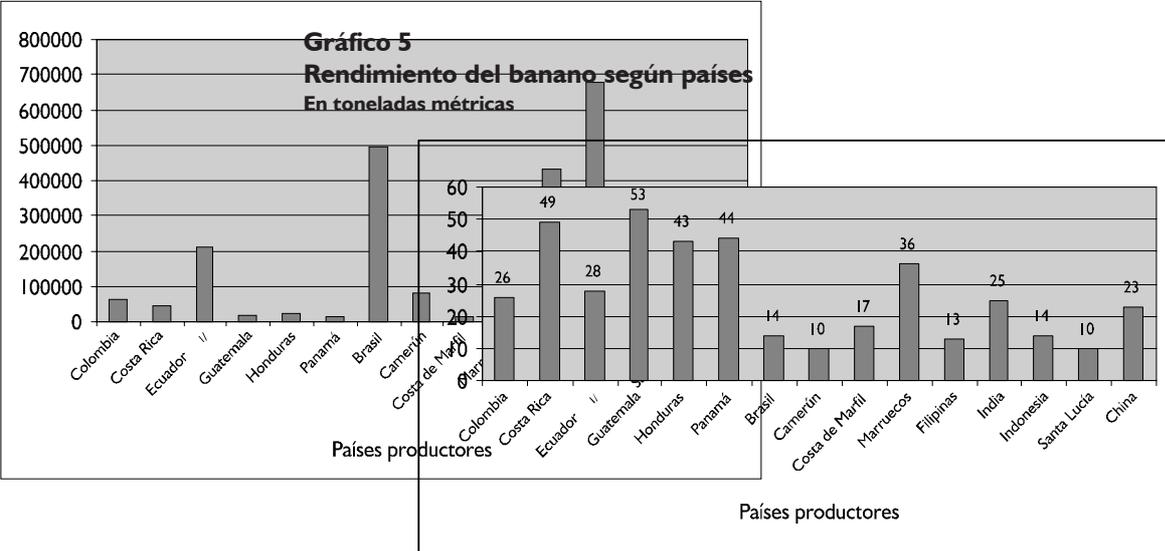
Los datos muestran que la productividad por hectárea del banano ecuatoriano en el contexto latinoamericano es baja, no es competitiva con los países centroamericanos, por ejemplo, aunque su situación es ligeramente mejor respecto a los

<sup>17</sup> La migración de los trabajadores rurales en China llegó a 114 millones en el 2003. Véase Zhan (2005).

**Gráfico 4**  
**Superficie de banano según países productores**  
 En hectáreas

Fuente: FAOSTAT  
 Elaboración: MAGAP/SIGAGRO. <[www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs](http://www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs)>.

**Gráfico 5**  
**Rendimiento del banano según países**  
 En toneladas métricas



Fuente: FAOSTAT  
 Elaboración: MAGAP/SIGAGRO. <[www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs](http://www.sica.gov.ec/cadenas/banano/docs)>.

países productores del Asia. Esto muestra una situación de enorme fragilidad en el mercado mundial, puesto que en gran parte la competitividad de la producción de esta fruta radica en sistemas de dura explotación de la mano de obra y no en la tecnificación del sistema productivo.

Si bien por el momento se trata de un cultivo no amenazado por las políticas de apertura, para competir en el mercado mundial tendrá necesariamente que tecnificarse, lo que implicará un efecto negativo en el mercado de trabajo rural de al menos tres provincias de la costa: El Oro, Los Ríos y Guayas, las cuales concentran el mayor porcentaje de los 250.000 empleos que genera esta actividad. Tendremos así un mercado de trabajo desregulado que frente al incremento de la oferta de mano de obra solo podrá incorporar una mano de obra más tecnificada, afectando los niveles de pobreza y desigualdad social que existen en el medio rural.

#### **4. CONCLUSIONES**

El comercio mundial es un hecho que no puede obviarse y que influye de una u otra forma en el comportamiento del sector agropecuario de los países andinos. El proceso de ampliación drástico del campo social ocurrido con la globalización, sin embargo, merece una reflexión no solo desde la economía sino también desde otras disciplinas, sobre todo por los impactos de tipo social que este proceso conlleva.

El ejemplo de México sigue constituyendo el principal paradigma para reflexionar sobre lo que no hay que hacer en materia de tratados de libre comercio o liberalización indiscriminada del comercio.<sup>18</sup> Es la economía campesina la que sale perdiendo y los ganadores se concentran en la agricultura empresarial o en los agro-negocios. Es muy difícil revertir esta tendencia una vez que se ponen en marcha los tratados de libre comercio. Con mejores posibilidades entrarían en este negocio aquellos países que de una u otra forma realizaron profundos procesos de cambio estructural, incluida la reforma agraria, pues se insertan en el mercado mundial a partir de una condición de menor desigualdad social. Pero en países con importantes procesos de concentración de la tierra, una inserción que proviene desde la dinámica del mercado mundial, liderado por intereses de empresas transnacionales solo puede generar efectos negativos en el conjunto de los productores campesinos.

---

<sup>18</sup> La reciente protesta multitudinaria (alrededor de docientos mil personas) de los campesinos mexicanos, realizada el 30 de enero de 2008 en la ciudad de México con el lema «Sin maíz no hay país», muestra las reales consecuencias negativas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) en la economía campesina.

En todo este proceso, el papel del Estado es importante para diseñar políticas compensatorias dirigidas a los sectores afectados, así como políticas de regulación que permitan, efectivamente, la implementación de políticas de seguridad alimentaria. En otras palabras, una base de producción para el mercado interno que no sea suplantada masivamente por la producción proveniente del mercado mundial. Las implicaciones sobre la inequidad social y el deterioro ambiental que implica una política de apertura son bastante conocidas como para insistir en ello en este trabajo.

Los productos analizados en este texto (maíz duro y banano) muestran dinámicas muy diferentes y por lo mismo impactos desiguales frente a una política de apertura comercial. La producción del maíz duro sería completamente eliminada, con el consecuente impacto en términos de empleo rural e ingresos de las familias campesinas. El banano quedaría sometido a fuertes presiones de competitividad del mercado mundial y solo se mantendría a costa de una explotación salvaje de la mano de obra rural.

El problema no puede reducirse a una visión tecnoeconómica de competitividad en el mercado mundial, pues se deja de lado todo el impacto que los cultivos tienen en los territorios en donde se cultivan estos productos. De ser territorios dinámicos pasarían a ser territorios desérticos, incluso vaciados de mano de obra, pues al no existir alternativas de empleo locales, la masa de población migraría a las ciudades y posiblemente a los paraísos capitalistas en donde todo parece funcionar a la perfección. Este peligroso *boomerang* que se manifiesta en las actuales tendencias migratorias no beneficia ni al sur ni al norte, lo que abre un espacio para la búsqueda de soluciones que incorporen también los costos sociales de todo este cambio brusco de la agricultura en nuestros países.

La articulación interna de las cadenas productivas del maíz duro y el banano constituyen una buena oportunidad para no solo pensar en el mercado de exportación de productos agrícolas, sino también de productos con valor agregado que generen empleo e ingresos en los territorios. Esto implica, necesariamente, el diseño de políticas públicas que superen la visión agrarista del mercado e incorporen la creación de *clusters* productivos con potencialidad de insertarse en el mercado mundial.

Si bien los tratados de libre comercio se deciden a través de consideraciones macroeconómicas y de largas negociaciones entre expertos, no es menos cierto que los actores sociales normalmente quedan al margen de este proceso y se convier-

LUCIANO MARTÍNEZ

ten en espectadores angustiados sobre su futuro. En el tinglado de las negociaciones deberían actuar al menos los gobiernos locales y las organizaciones de productores afectados que pueden aportar con elementos necesarios para la reflexión sobre los impactos sociales en el territorio, una dimensión que finalmente permita visualizar no solo los productos sino principalmente a los productores.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIÓN ECOLÓGICA

2004 *Maíz, de alimento sagrado a negocio del hambre*. Quito: Acción Ecológica.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2005 *Resultados del estudio «Los impactos del tratado de libre comercio Ecuador-Estados Unidos de Norteamérica sobre la agricultura del Ecuador»*. Quito: FAO-UNDP y UNICEF.

DUSSEL, Enrique

2005 «El TLC en México: para ver lo que nos puede pasar como sector y como país». Entrevista de Reynaldo Trinidad a Enrique Dussel. *Revista Agronoticias*, septiembre.

EATON, Charles y Andrew W. SHEPHERD

2001 «Agricultura por contrato. Alianzas para el crecimiento». *Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO*, n.º 145.

HUMAN RIGHTS WATCH

2002 *Tainted Harvest. Child Labor and Obstacles to Organizing on Ecuador's Banana Plantation's*. Nueva York: Human Rights Watch.

MARTÍNEZ, Luciano

2004 «Trabajo flexible en nuevas zonas bananeras del Ecuador». En Tanya Korovkin (comp.). *Efectos sociales de la globalización*. Quito: Abya Yala.

2006 «La perspectiva local-global en el medio rural ecuatoriano». *Iconos*, n.º 24.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

2001 «La agricultura contractual. La agroindustria y los pequeños campesinos». *Agricultura*, n.º 21.

PARADA, Soledad y César MORALES

2006 *Los efectos potenciales del tratado de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres rurales ecuatorianas*. Serie Desarrollo Productivo, n.º 171. Santiago de Chile: CEPAL-FAO.

RIVERA-FERRE, Marta G.

2006 «Modelos de producción agrarios y consumo de alimentos. ¿La demanda condiciona la oferta o la oferta condiciona la demanda?». Ponencia. Valencia: Grupo de Trabajo, Sociología de la Alimentación, compartido con el GT Sociología Rural.

YUNDA, Rafael

2006 «La semilla de maíz cayó en tierra fértil». Mimeo.

ZHAN, Shaohua

2005 *Migración de la mano de obra rural en China: desafíos para las políticas*. París:  
UNESCO.

# **Evaluación geo-referenciada de los impactos de un TLC entre Ecuador y los Estados Unidos sobre el sector agrícola ecuatoriano: el caso del arroz\***

ANDRÉS SCHUSCHNY, CARLOS LUDEÑA, CARLOS DE MIGUEL Y JOSÉ DURÁN

## **INTRODUCCIÓN**

Los modelos de equilibrio general computable (EGC) se han usado en años recientes para analizar diversos problemas de políticas, desde estudios sobre políticas de comercio a estrategias medioambientales. La fortaleza de los modelos de EGC reside en su habilidad de explorar los impactos de políticas a distintos niveles. Usualmente se aplican al entendimiento de las relaciones multisectoriales, proveyendo de información detallada sobre los impactos de políticas y choques en ciertas variables socioeconómicas y ambientales.

Sin embargo, es difícil alcanzar conclusiones de los impactos de distintas políticas a nivel regional (subnacional), ya que los modelos de EGC no están usualmente desagregados a dicha escala. La mayoría de los estudios de equilibrio general y sus impactos a nivel sectorial se presentan a nivel macroeconómico, enfocados en los cambios de un hogar representativo. Algunos de los modelos que tratan de zanjar entre el nivel nacional y el regional son aquellos para grandes países como

---

\* Este documento fue preparado por Andrés Schuschny ([andres.schuschny@cepal.org](mailto:andres.schuschny@cepal.org)) cuando desempeñaba funciones en el Centro de Proyecciones Económicas de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, actualmente trabaja en la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; por Carlos Ludeña ([carlosludena@yahoo.com](mailto:carlosludena@yahoo.com)) y José Durán ([jose.duran@cepal.org](mailto:jose.duran@cepal.org)) de la División de Comercio Internacional e Integración; y por Carlos de Miguel ([carlos.demiguel@cepal.org](mailto:carlos.demiguel@cepal.org)) de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Todos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Las denominaciones empleadas en los mapas mostrados en este artículo y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

los Estados Unidos o Brasil. Por ejemplo, el US International Trade Commission (USITC) ofrece un modelo para los Estados Unidos a nivel estatal para los cincuenta estados de ese país, y De Souza y Horridge (2005) analizan para Brasil los impactos de liberalización comercial, usando matrices insumo-producto a nivel regional. Sin embargo, estos modelos de país son intensivos en datos, por lo que para economías más pequeñas pueden no estar disponibles. En el caso de los modelos mundiales, como es el denominado Global Trade Analysis Project (GTAP), que se utiliza en este trabajo, la gran cantidad de datos que se necesitan se multiplica al requerir información de numerosos países. Ninguno de los modelos anteriores representa geográficamente lo que pasa a nivel espacial.

Por otro lado, existen estudios que usan simulaciones macro-micro, donde se examina en mayor detalle los impactos sobre los individuos, agrupados en distintos niveles de ingreso, categorías salariales y/o cestas de consumo, para entender cómo choques de política afectan el sistema social. Sin embargo, estos también carecen de la dimensión espacial en su análisis.

Las consecuencias espaciales geo-referenciadas de la aplicación de una política pública son de gran interés para los hacedores de políticas, especialmente cuando estos tienen que implementar programas nacionales basados en patrones locales. Si se requieren resultados a nivel subnacional, un modelo de EGC nacional debe completarse con información adicional, para poder desagregar los resultados por región. Uno de los obstáculos para poder hacer esto es la disponibilidad de información a estos niveles.

En el caso particular del sector agropecuario, contar con información desagregada de las consecuencias derivadas de políticas públicas o choques externos es crucial, al haber mucha disparidad por tipos de cultivo, tipos de propiedad y la distribución espacial de ambos. Los estudios macro ofrecen resultados a nivel sectorial, pero no a un suficiente nivel de desagregación. Por ejemplo, Morales y otros (2005) hacen una localización espacial de agricultores al segundo nivel de división política de Ecuador y estudian mediante un análisis de equilibrio parcial cómo los afecta la reducción en aranceles fruto de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos (EEUU). No obstante, este análisis nuevamente no ofrece los impactos diferenciados a nivel regional dentro del país.

La desagregación al nivel de granja es importante, ya que los efectos de libre comercio o cambios tecnológicos están regidos por la transmisión de precios a nivel regional. Nicita (2005) muestra que en México, los impactos del Tratado de

Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) son mayores en los estados del norte, más cercanos a la frontera con los EEUU, mientras que estos impactos en los estados que están más al sur son mínimos.

Conocer la distribución espacial de los impactos económicos permite fundamentar la implementación de políticas regionales de compensación. Salcedo (2007) menciona que en el programa de compensación para los agricultores en México, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), la mayoría de los subsidios fueron capturados por grandes agricultores, en detrimento de los pequeños agricultores. Dado que los impactos de libre comercio son distintos para cada agricultor, por sus características particulares como integración a los mercados, acceso a tecnología, crédito, etcétera, los subsidios deben focalizarse en aquellos más negativamente afectados, para los que se requiere una información bastante detallada.

En esa línea de trabajo, este estudio analiza los impactos socioeconómicos de un hipotético acuerdo de libre comercio entre EEUU y Ecuador, presentándolos en forma geo-referenciada. Los objetivos de este estudio son dos: primero, distribuir espacialmente los cultivos por tipo de productor de acuerdo con una clasificación armonizada de productos; segundo, distribuir espacialmente los impactos económicos del tratado, generados por un modelo de equilibrio general, tomando en cuenta la transmisión imperfecta de precios internacionales a los mercados domésticos (rural y urbano).

Los sistemas de información geográfica (SIG) se caracterizan por su habilidad para incorporar, manejar y analizar datos espaciales, y por responder a preguntas basadas en dicha información. Por ello, este estudio combina los resultados de un modelo de equilibrio general computable con datos geo-referenciados a nivel de la tercera división política (cantón) usando una metodología basada en microdatos, con el objeto de desarrollar un mejor sistema de soporte de decisiones para los hacedores de política. En concreto, se utiliza el modelo y base de datos GTAP con datos del censo agropecuario del Ecuador espacialmente referenciados.

Este estudio se divide en las siguientes secciones. Primero, revisamos los estudios de equilibrio general donde se han analizado resultados espacialmente. Segundo, revisamos la metodología para distribuir espacialmente los efectos de liberalización comercial generados por un modelo de equilibrio general en el sector agrícola del Ecuador. La tercera sección describe los datos y el modelo usado. La cuarta presenta el análisis de resultados en términos de la distribución espacial de

cultivos en el Ecuador, los impactos del tratado de libre comercio sobre los productores y una posible distribución de subsidios por tamaño y tipo de productor. Finalmente, ponderamos ciertas conclusiones e investigación futura basada en este primer estudio exploratorio.

## **I. MODELOS ECONÓMICOS Y ANÁLISIS ESPACIAL DE RESULTADOS**

El uso de información espacial en estudios económicos se ha enfocado en modelos ambientales, dada la naturaleza de los datos espaciales. La mayoría de los datos espaciales está relacionada con el clima, uso de la tierra, pendiente y elevaciones, densidad de población, interacciones urbano-rurales, razón por la cual la mayoría de los datos espaciales se ha aplicado a la modelación del cambio climático, del uso de la tierra y de los asentamientos humanos, entre otros. Por ejemplo, Asadoorian (2005) simula la distribución geográfica de la población a nivel global hasta el año 2100; Lee y otros (2005) utilizan el modelo GTAP-AEZ, de equilibrio general computable global, que contiene datos detallados de uso de la tierra basado en zonas agroecológicas (AEZ, por sus siglas en inglés) obtenidos de información satelital. Las imágenes satelitales han sido también utilizadas en otros modelos que se enfocan en cambio climático para distribuir territorialmente los cambios en el medio ambiente. Otras aplicaciones de análisis espacial se pueden encontrar en la temática sobre comercio y pobreza. Por ejemplo, Habbad y Perobelli (2005) modelan los efectos espaciales de liberalización comercial y sus impactos sobre la pobreza en Brasil. Schuschny y Gallopin (2004) usan información proveniente de censos de población e información agroecológica para mapear la correlación entre pobreza y sistemas ambientales en países de América Latina.

Sin embargo, la mayoría de los estudios son a nivel global, sin un enfoque a nivel microeconómico. Políticas nacionales o regionales se beneficiarían de un enfoque más detallado que tome en cuenta algunas de las particularidades a nivel micro-necesario para la formulación de políticas. Por ello, para potenciar el uso de los resultados de los modelos de EGC como una herramienta para formular este tipo de políticas se necesitan modelos que permitan este enfoque subnacional. Por tanto, su extensión desde el nivel nacional al subnacional (regional, provincial, cantonal) es el primer paso en el diseño de políticas más específicas. La distribución espacial de los impactos de modelos de EGC al nivel subnacional como en De Souza y Horridge (2005) es un ejemplo de esto. Otro ejemplo es el modelo USAGE-ITC, modelo de equilibrio general dinámico de los Estados Unidos para cada uno de sus cincuenta estados (Dixon y otros 2004). Sin embargo, estos

estudios son a un nivel macro y sectorial, sin tomar en cuenta los impactos al nivel más microeconómico.

La distribución de los impactos de un nivel nacional a uno regional requiere tener en cuenta varios factores. La distribución a una misma tasa en todas las regiones o para todos los productores ignoraría las diferencias inherentes entre regiones y las unidades productivas. Por ello necesitamos considerar las diferencias a nivel regional y las características de cada productor. Dichas características incluyen el nivel de integración regional a los mercados dada la infraestructura presente, como caminos, la dispersión de los mercados locales o regionales, si los productores venden o no su producción a estos, que tan cerca están a los centros urbanos, etcétera.

Kjöllerström (2004) muestra que los costos de transacción en pequeños productores son una barrera en la integración de mercados con mercados de exportación. Los costos de transacción fijos afectan el proceso de decisión de los agricultores para integrarse a mercados de productos y de tierra. Por ello, la decisión de cultivar productos de subsistencia en la mayoría de la tierra es una decisión racional que resulta de los altos costos de transacción que las unidades productivas más pequeñas enfrentan. Los altos costos de transporte son también una significativa barrera que puede explicar el predominio de productos de subsistencia entre los pequeños productores.

La estructura de los canales de acceso a los mercados también influye en qué tan completa es la transmisión de los precios. Muchos estudios empíricos argumentan que la competencia imperfecta es uno de los factores claves en la transmisión asimétrica de los precios de productos agrícolas. Sheldon (2006) muestra que la incidencia de la reducción de aranceles es afectada por competencia imperfecta en los canales de comercialización. McMillan y otros (2002) argumentan que la ganancia de mayores precios de nueces en Mozambique debido a la remoción de impuestos a las exportaciones es capturada, en su mayor parte, por exportadores en detrimento de los agricultores de nueces. La razón es que los compradores tienen un poder monopsónico en la compra de nueces a agricultores.

En términos de la transmisión regional de precios, Nicita (2004) encuentra que en el caso de México, los precios se transmiten diferencialmente entre regiones de ese país, dependiendo de la distancia a la frontera y del producto considerado. Nicita menciona que un elemento importante es la transmisión de precios internacionales a los precios domésticos en la frontera. Los resultados muestran dos

puntos importantes: primero, la transmisión de precios no es completa, y segundo, esta depende del tipo de producto. Para productos de manufactura, la transmisión de precios internacionales a precios domésticos es de 66%, mientras que para productos agrícolas es de solamente 25%.

Nicita encuentra que la transmisión de precios decrece a medida que la distancia a la frontera se incrementa. También, áreas urbanas son más sensibles que áreas rurales a los cambios de precios en la frontera. Nicita concluye que para zonas rurales en México, solamente una pequeña fracción de los cambios en precios internacionales se siente, especialmente, en el caso de los productos agrícolas. Una consecuencia importante de esto es que los cambios en precios internacionales debido a la Ronda de Doha de negociaciones multilaterales de comercio serían casi cero en las zonas rurales de México, excepto para el norte, el cual está más cerca de la frontera con los Estados Unidos, y en donde los agricultores obtienen pequeñas, pero positivas ganancias.

En otro estudio relacionado, Nicita (2005) explora los impactos de reformas domésticas que permitirían a los productores rurales responder mejor a cambios en los mercados mundiales sin tener que incurrir en costos adicionales. Estas incluyen el cambio en productividad o el empleo de mano de obra adicional. Estos cambios permitirían el incremento del bienestar de los hogares rurales en México, excepto en el sur del país. En el sur, hay ganancias de la Ronda de Doha solamente cuando las reformas vienen con una mejora en la transmisión de precios, como un mejor transporte e infraestructura de mercados. Démurger y otros (2001) encuentran que cualquier mejora en la infraestructura para eliminar o reducir las barreras geográficas es fundamental para una mejora en el crecimiento económico.

## **2. MATERIALES Y MÉTODOS**

### **2.1. Censo agropecuario de Ecuador**

Los datos provenientes del Tercer Censo Nacional Agropecuario de Ecuador fueron obtenidos durante los años 1999-2001 y publicados en el 2001. En sentido estricto, no se trata de un censo ya que fue realizado a través de una muestra representativa de 150.000 unidades productivas. En este estudio, se representa la información a nivel de cantón, es decir, llegando al tercer nivel de desagregación geográfico-política, o equivalentemente al nivel municipal/comunal. El censo incluye decenas de variables que resumen información de utilidad acerca del tamaño de los establecimientos, su producción, la utilización de insumos (tierra,

maquinaria, trabajo, semillas, etcétera), el acceso al crédito, a los mercados y a tecnología de punta, entre tantas otras.

El censo no dispone de información acerca del precio de los productos básicos; por esta razón, la fuente de información sobre precios fue tomada del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de Ecuador, que disponía de datos correspondientes a 43 productos agropecuarios, 17 cultivos permanentes y 26 transitorios, y en particular los que fueron analizados en este estudio.

Con el objetivo de categorizar a los productores, se empleó la misma tipología que Morales y otros (2005) (véanse los cuadros 1 y 2), en la que se definen tres tipos de unidades de producción agrícola (UPA): *a*) la agricultura de subsistencia, *b*) las empresas tradicionales y *c*) los establecimientos de punta. Esta clasificación se basa en diversas características del productor:

- Las *unidades productivas de subsistencia* son aquellas que poseen las siguientes características: *a*) el agricultor vive en ella, *b*) no contrata trabajadores, y *c*) no posee maquinaria agrícola (tractores).
- Las *empresas tradicionales* se definen de acuerdo con los siguientes atributos: *a*) contratan trabajadores, *b*) poseen maquinaria agrícola y *c*) no contratan asistencia técnica especializada (como ingenieros agrónomos, veterinarios, etcétera).
- *Establecimientos de punta*, son aquellos que, adicionalmente a las características anteriores: *a*) contratan asistencia técnica especializada (ingenieros agrónomos, veterinarios, etcétera), *b*) si se trata de un productor individual, poseen educación básica y media finalizada y algún tipo de diploma en educación superior, y *c*) tienen acceso a financiamiento.

El valor bruto de la producción (VBP) se calculó empleando datos provenientes del censo agropecuario (producción en toneladas métricas) así como las encuestas de precios realizadas por el INEC, de donde se obtuvieron los índices de precios de los productos básicos considerados en el estudio.

## **2.2. Sistemas de información geográficos (programas y fuentes utilizadas)**

Mediante el uso del censo agropecuario y de la utilización de sistemas de información geográficos (SIG), fue posible analizar los impactos sobre el sector agrícola de un hipotético acuerdo comercial, de manera tal que se pudieron visualizar los resultados a un nivel geográficamente desagregado. Como ya se comentó, se consideró abrir la información hasta el tercer nivel de análisis, es decir, el nivel

**Cuadro 1**  
**Número y participación de las unidades productivas por región**

Región	Agricultura de subsistencia	Empresas tradicionales	Establecimientos de punta	Total
Costa	79.558,0 36,2	122.424,0 55,7	17.827,0 8,1	219.809 100
Sierra	339.203,0 59,8	210.754,0 37,1	17.665,0 3,1	567.621 100
Oriente	24.503,0 48,7	24.279,0 48,2	1.569,0 3,1	50.351 100
Galápagos	153,0 25,3	370,0 61,3	81 13,4	604 100
Otros	997,0 22,2	2.885,0 64,2	614,0 13,7	4.496 100
<b>Total</b>	<b>444.414,0</b>	<b>360.712,0</b> <b>42,8</b>	<b>37.755,0</b> <b>4,5</b>	<b>842.882</b> <b>100</b>

Fuente: MORALES, C. y otros  
2005 «Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador». Santiago: Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

**Cuadro 2**  
**Tamaño promedio de las unidades productivas por tipo de productor y región (ha)**

Región	Agricultura de subsistencia	Empresas tradicionales	Establecimientos de punta
Costa	8,7	23,5	116,9
Sierra	4,5	11,4	64,7
Oriente	41,5	51,9	200,8
<b>Total</b>	<b>7,5</b>	<b>18,7</b>	<b>93,8</b>

Fuente: MORALES, C. y otros  
2005 «Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador». Santiago: Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

cantonal (municipal). Esto permite a quienes toman las decisiones identificar los resultados del acuerdo y analizar las posibles políticas o programas de apoyo o compensación. Consecuentemente, mejora la calidad del proceso de toma de decisiones, sobre la base de un conocimiento informado más desagregado. Esto

es particularmente importante en el caso del sector agropecuario, donde las unidades productivas están desplegadas a lo largo de todo el territorio del país. Las técnicas de visualización que facilitan los SIG ayudan no solo a tener una visión sistémica de una cuestión considerada, sino que también mejora la calidad de la comunicación hacia los grupos de interés (*stakeholders*). Asimismo, como se verá, la integración de los SIG con el análisis realizado sobre la base de los modelos de equilibrio general computable permite obtener un conocimiento adicional que no es claramente visible en el análisis macro.

La información de los cantones geo-referenciados (*shapefiles*) fue provista por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, Naciones Unidas). Se procesó la información del Censo Agropecuario considerando cada uno de los 218 cantones de Ecuador. La información geo-referenciada se archivó, manejó, analizó y visualizó mediante el uso del *software* comercial ArcView.

### **2.3. Modelo de equilibrio general computable**

El marco de análisis del proceso de liberalización comercial considerado fue el de los modelos de equilibrio general computable. Se utilizó el modelo GTAP-AGR, ya que posee particulares características para analizar las cuestiones agrícolas. El GTAP (Hertel 1997) es un modelo estándar, multirregional y multisectorial, que incluye explícitamente el tratamiento de los flujos de comercio internacional y los márgenes de transporte inherentes; asimismo considera un sistema de ahorro-inversión global y, a través de las simulaciones, brinda información acerca de los cambios en los precios, cantidades y niveles de ingreso de los países considerados. El modelo asume los tradicionales supuestos de competencia perfecta y rendimientos constantes a escala y se basa en una estructura de intercambio *a la* Armington para el comercio bilateral. Esto significa que los bienes transados se diferencian según su origen. Se empleó la versión 6.2 de la base de datos asociada al modelo que incluye (por vez primera) a Ecuador como una región desagregada.

Dado que han sido numerosas las críticas que argumentan que el modelo GTAP estándar no captura importantes características del sector agropecuario, se decidió utilizar la versión modificada del modelo, denominada GTAP-AGR (Keeney and Hertel 2005), la cual rescata mejor las características estructurales de los mercados agropecuarios y representa más adecuadamente a las unidades de producción agrícola y el sistema alimentario. Esta versión identifica explícitamente a estas unidades productivas como entidades que ganan un ingreso, pagan impues-

tos y consumen tanto alimentos como otros bienes. El modelo intenta caracterizar el grado de segmentación que existe en el mercado de factores que se da entre los sectores agrícolas y los otros sectores de la economía, además mejora la representación de la sustitución de insumos en el proceso de producción.

Se utilizaron resultados de las simulaciones realizadas por Ludena y Wong (2006) y Durán, Schuschny y de Miguel (2006), en las que se supone que Ecuador firma un acuerdo de libre comercio, conjuntamente con la República del Perú y Colombia, con los Estados Unidos de Norteamérica, como una forma de perpetuar el sistema de preferencias arancelarias andinas, más conocido como Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (ATPDEA). A pesar de que en la actualidad la situación planteada en las simulaciones no parece realista, este escenario sirve para ilustrar los impactos de la liberalización comercial sobre el sector agrícola ecuatoriano.

### **3. DISTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LOS RESULTADOS DEL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE**

Dado que, como se explicó previamente, los cambios en los precios internacionales no se transmiten de igual manera a los precios domésticos, a lo largo del territorio, fue necesario modelar un esquema de variación de los precios a nivel local que, desde ya, incluye, aunque parcialmente, los cambios en dichos precios internacionales. Para realizar esto, el estudio se basó en la información disponible, a nivel de microdato proveniente del censo agropecuario acerca de ciertas características de las unidades productivas, características estas que nos permitieron evaluar el grado de integración a los mercados de los establecimientos. Las variables consideradas para identificar el nivel de integración de cada unidad productiva fueron: a) la distancia de la unidad productiva a la carretera más cercana, b) si el productor vendía o no su producción, y c) en el caso de aquellos productores que vendían parte de su producción, a consideración de a quién se la venden (ya sea al consumidor final, a un intermediario o acopiador o a los exportadores directos).

El estudio supone que estas características determinan el grado en que los cambios en los precios son transmitidos a la unidad productiva, ya que se considera que ciertas zonas pueden estar más conectadas que otras con los mercados de sus productos. Es de esperarse que para zonas más integradas, la transmisión de los cambios de los precios sea más directa que en aquellas regiones menos accesibles. Este supuesto se basa en las conclusiones realizadas por Nicita (2005), donde se encuentra que, en el caso de México, a medida que se incrementa la distancia a la frontera con los Estados Unidos, menor es la sensibilidad a los cam-

bios de precios internacionales, llegando a ser incluso nula. Asimismo, se ha supuesto que el nivel de integración a los mercados queda determinado por la condición que depende de si el establecimiento vende o no su producción y si lo hace o no al consumidor final o lo vende a un tercero (exportador, acopiador o el sector manufacturero). Basándose en estas características del productor individual, disponibles en el censo agropecuario, se desarrolló un modelo simple que refleja estas consideraciones.

Utilizando los microdatos del censo agropecuario de Ecuador, León y Shady (2003) encontraron que a medida que la distancia a la carretera más cercana se incrementa, el valor bruto de la producción decrece. En este caso, el valor bruto de la producción para productores que lindan de las carreteras principales puede llegar a ser el doble de aquellos que están a más de 5 km de estas (US\$ 485 frente a US\$ 231). Esto indicaría una menor productividad o la percepción de que los precios son más bajos. Además, si los establecimientos producen para su propio consumo, el valor bruto de la producción es también menos de la mitad, comparado con aquellos que venden la producción (US\$ 434 frente a US\$ 202).

Escobal (2001) pone de manifiesto la importancia de las carreteras para acceder a los mercados por parte de los agricultores campesinos en las zonas rurales del Perú. La existencia de rutas, obviamente, reduce los costos de transacción (transporte) y producen mejoras sustanciales en los ingresos de las comunidades rurales del Perú. El trabajo citado muestra que los costos de transacción son apreciablemente más altos, para aquellos productores que están conectados a los mercados a través de vehículos no motorizados. Las variables fundamentales que explican la toma de decisiones acerca de cuándo y dónde vender incluyen: a) la distancia y b) el tiempo de viaje hasta el mercado, c) la estabilidad de las relaciones con los intermediarios, d) la capacidad de investigar el mercado, e) el monitoreo de los contratos y los pagos realizados. Finalmente, Escobal (2001) muestra que los costos de transacción son mucho mayores para los establecimientos pequeños, respecto de los más grandes (67% frente a 32% del valor de las ventas realizadas).

Vakis y otros (2003) encontraron que, a medida que una región se hace más accesible, tanto compradores como agricultores encuentran condiciones más favorables para vender (y comprar) en las puertas del establecimiento, frente a la alternativa de viajar a los mercados locales. Esto significa que aquellas regiones con poca accesibilidad, los mercados locales actúan como la única alternativa comercial para los agricultores, que de otra forma se verían restringidos de vender sus productos en su propio establecimiento.

### 3.1. Cartografía de los impactos de las simulaciones del modelo usando información censal

Como se describió en las secciones previas, el modelo de mapeo de los impactos de un TLC a lo largo del territorio se basa en dos hechos estilizados. En primer lugar, se supone que el mecanismo de transmisión del acuerdo comercial hacia los agricultores está guiado por los cambios en los precios. Asimismo, se supone que la ley de Jevons del precio único no es válida, pues los precios internacionales se transmiten de diferentes maneras a los niveles subnacionales, dependiendo del grado de accesibilidad a los mercados, como se explicó en los párrafos precedentes.

Con el objetivo de representar la transmisión de los cambios en los precios provenientes de la simulación de equilibrio general computable, partimos del vector de precios y los multiplicamos por un factor compuesto, a nivel de establecimiento, que da cuenta del grado de integración de este a los mercados. De esta forma, se contabiliza cuánto difieren los precios locales percibidos por el establecimiento de los precios internacionales. Utilizando este vector de precios, se estimaron los cambios en el valor bruto de la producción para cada tipo de cultivo y para cada unidad productiva. Nótese que en el censo agropecuario, existen casos de establecimientos que producen más de un cultivo.

Seguidamente, y con el fin de asociar los resultados del modelo de simulación del TLC con el censo, se realizó una armonización entre los listados de productos que aparecen en él, con los productos tal como están definidos en la base de datos del modelo GTAP 6.2. De esta forma podemos ya trabajar a nivel de cada unidad productiva conforme con la representación que se explica a continuación.

Primeramente, se definen los cambios en el valor bruto de la producción (VBP) para cada unidad productiva  $u$ , como la suma de estos cambios en tal valor para cada producto  $j$ :

$$\Delta VBP^u = \sum_{j=1}^{n_u} \Delta VBP_j^u \quad (1)$$

donde  $n_u$  es la cantidad de productos que produce el productor  $u$ . Cada término de la sumatoria puede representarse como los cambios respectivos en precios y cantidades:

$$\Delta VBP_j^u = P_t \Delta Q^u + Q_{t+1} \Delta P_j^u \quad (2)$$

Dado el choque arancelario que supone la firma de un acuerdo de liberalización y teniendo en cuenta que esta representación opera a nivel de unidad productiva, los cambios en el valor bruto de la producción solo pueden deberse a los cambios en los precios entre (*t-pre acuerdo*) y (*t+1 - post acuerdo*) puesto que, asumiendo la condición *ceteris paribus*, el productor no posee otra señal que la de los cambios en los precios locales. Por lo tanto:  $\Delta Q_j^u = 0$ . Asimismo, esta conclusión se fortalece en el caso de los productores que poseen cultivos permanentes como el banano, el café o el cacao, ya que la alternativa de sustitución (al menos en el corto plazo) no es viable.

Los cambios en los precios percibidos por el productor  $u$ , del producto  $j$ :  $\Delta P_j^u$ , pueden estimarse considerando la combinación de los precios locales (tomados de la base de datos del INEC, a nivel cantonal):  $P_j^c$ , y  $\psi_j$  el precio internacional del producto (obtenido de las simulaciones del modelo de equilibrio general computable), entonces:

$$\Delta P_j^u = P_j^c \cdot \frac{\Delta \psi_j}{\psi_j} \cdot F_u \quad (3)$$

donde  $F_u \in [0,1]$  es un factor de sensibilidad que depende de cómo la unidad productiva  $u$  es susceptible de verse afectada por los cambios en los precios  $\Delta \psi_j / \psi_j$  con motivo del choque comercial. Es importante destacar que el factor  $F_u$  se calcula a nivel de la unidad productiva. A través de este factor de sensibilidad, es posible relacionar los resultados de las simulaciones del modelo con los microdatos provenientes del censo agropecuario.

El valor del factor de sensibilidad dependerá de los siguientes atributos:

- 1) Si la unidad productiva no vende su producción:  $F_u = 0$ , dado que la unidad no se ve afectada por los cambios que genera el choque arancelario.
- 2) Si esta vende su producción, el valor de  $F_u$  dependerá de quién se la compra:
  - 2.1) Si la unidad productiva la vende para consumo final, se considerará que  $F_u \in [0, 0,5]$ , mientras que:
  - 2.2) Si la unidad vende su producción a intermediarios, exportadores, acopiadores, o a la industria manufacturera, se supone que  $F_u \in [0,5, 1]$

Esto es:

$$F_u = \begin{cases} 0, & \text{si la unidad productiva no vende su producción} \\ f_s(d) \in [0, 0,5], & \text{si la vende al consumidor final} \\ f_s(d) \in [0,5, 1], & \text{si la vende a otros} \end{cases} \quad (4)$$

En los dos últimos casos, se consideró una función de comportamiento de tipo logística (o sigmoide) para representar el factor de sensibilidad debido a la distancia a la carretera más cercana (que le permite al productor acceder al mercado local):

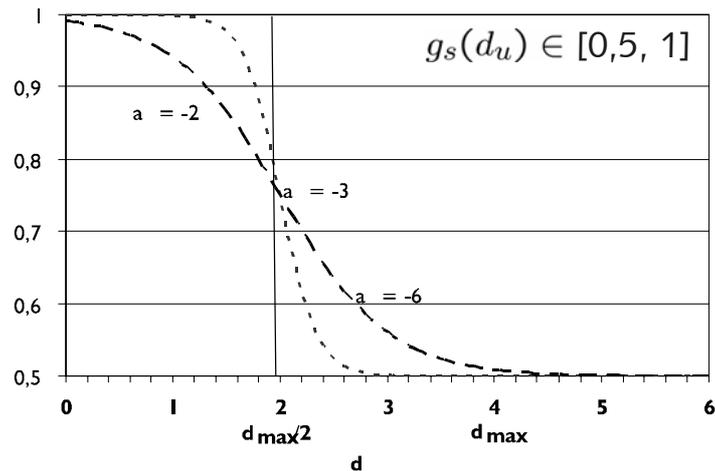
$$f_s(d_u) = \frac{b - a}{1 + e^{-\alpha d_u - \frac{d_{max}}{2}}} + a \in [a, b] \quad (5)$$

donde  $f_s(d_u) \in [a, b]$ ,  $d_{max}$  es el máximo valor de distancia a la carretera, para el cual el factor de sensibilidad se hace despreciable,  $\alpha$  es una tasa de sensibilidad que afecta la curvatura de la función, tal como se ejemplifica en el gráfico 1. Para los propósitos prácticos, se consideró el valor de  $\alpha = -3$ .

A medida que la distancia a la carretera se incrementa, el tiempo para llegar al mercado también; si el lugar de la venta es la propia unidad productiva, la influencia de los cambios en los precios decrece. Esto denota que cuanto mayor es la integración a los mercados locales mayor es la sensibilidad percibida por el productor a los cambios de precios.

Finalmente, se obtuvo una representación en la que los cambios de los precios en el puerto de destino/origen se traducen en los precios percibidos por los agricul-

**Gráfico 1**  
Comportamiento del factor de sensibilidad, como función de la distancia a la carretera más cercana



Fuente: elaboración del autor.

tores, bajo la consideración de que el mecanismo de transmisión del precio depende de la estructura competitiva del sistema de distribución. Como se mostrará en la siguiente sección, estos factores afectarán de manera diferente a cada tipo de unidad productiva (de subsistencia, empresas tradicionales o empresas de punta).

Cabe destacar que esta metodología bien podría aplicarse también en un estudio basado en el uso de modelos de equilibrio parcial. Sin embargo, cuando se desee tener resultados de los efectos agregados para toda la agricultura, como se muestra en el gráfico 6, será mejor utilizar modelos de equilibrio general computable.

#### **4. DESPLIEGUE GEO-REFERENCIADO DEL SECTOR AGRÍCOLA DE ECUADOR**

La presente sección se divide en tres partes. La primera muestra un despliegue espacial de la producción agrícola de Ecuador con base en los datos oficiales del censo agrícola nacional. La información procesada presenta la distribución geográfica de la producción por áreas de cultivos con base en las posibilidades geográficas y climáticas. La segunda parte presenta la distribución espacial de los impactos del modelo de EGC después de la liberalización comercial en el sector agrícola, considerando para el efecto las regiones y tipos de productor. Finalmente, se presenta el despliegue geo-referenciado de los subsidios por tipo de productos.

##### **4.1. Situación de los cultivos agrícolas en Ecuador. Mapas por cultivo**

En esta sección se discuten algunos de los resultados de la distribución geográfica de los cultivos y zonas de producción. Larson y León (2006) y el Banco Mundial (2004) en sus evaluaciones de la pobreza presentan información similar para algunas zonas de producción, especialmente, para los casos del arroz, las papas, el banano, el café y el cacao. Sin embargo, la discusión y análisis del despliegue geográfico no se realiza en profundidad, debido a que ese no es precisamente el foco principal de tales trabajos. A diferencia de los estudios citados, en el presente trabajo concentramos la atención en aquellos cultivos identificados como sensibles por el Gobierno ecuatoriano ante un posible acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de América. Los cultivos elegidos fueron: arroz, maíz (duro y suave), soja en grano, fibras vegetales (algodón y abacá). Aunque el trabajo tiene por foco la revisión de todos estos cultivos, en este documento, dada la limitación de espacio, se centra la atención únicamente en el arroz, por ser uno de los cultivos de mayor importancia, y por ende un buen ejemplo para evaluar los efectos de una potencial liberalización.

Antes de analizar los resultados del censo agrícola, se definen en primer término las principales zonas agrogeológicas del Ecuador, depositarias de los principales cultivos plantados por área. Esta definición es muy importante, sobre todo porque de acuerdo con los tipos de suelo de las regiones geográficas, los agricultores definen el tipo de cosecha por plantar, lo que en definitiva determina la distribución de las cosechas en los mapas.

Ecuador tiene tres zonas agrogeológicas: la Costa o región occidental; la Sierra o región Andina central; y el Oriente o también denominada región oriental o Amazonía (FAO 2006). La región costera está formada por colinas y valles aptos para la agricultura tropical. Las elevaciones más altas de esta región tienen en promedio 800 metros sobre el nivel del mar, y una temperatura media de 24° C. Las precipitaciones fluviales disminuyen de norte a sur, donde el clima es más semiárido. La región de la costa se compone de cinco provincias: Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Guayas y Manabí.

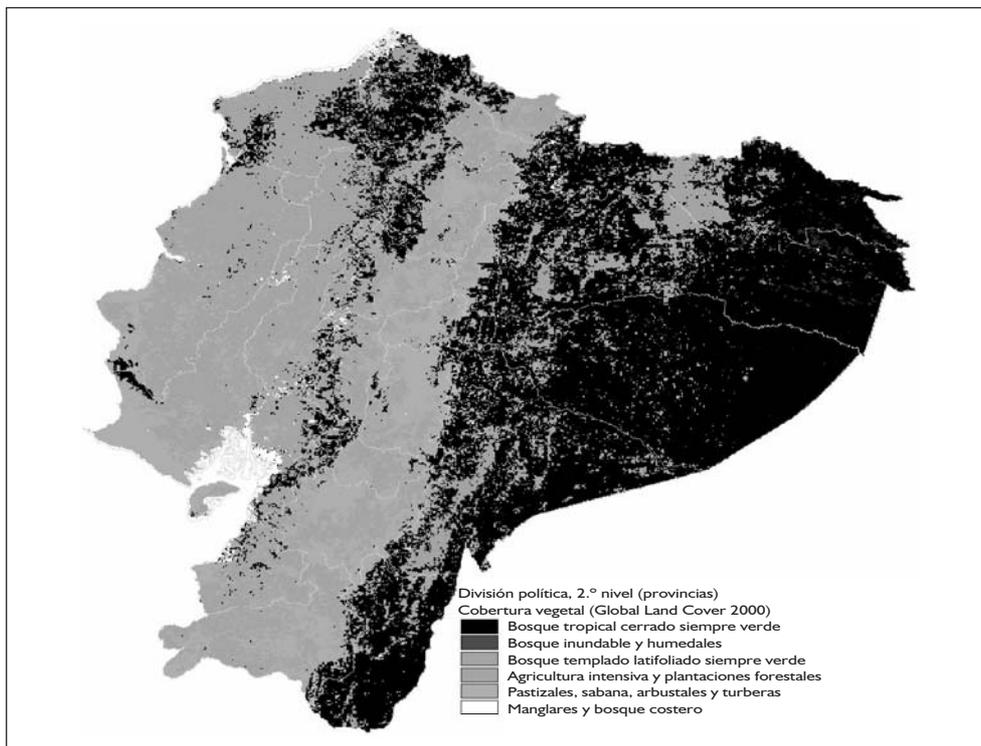
La Sierra es una región montañosa cruzada de norte a sur por la cordillera montañosa de los Andes, con elevaciones de más de 5.500 metros por sobre el nivel del mar, y con nieves perpetuas. En algunos puntos, la cordillera tiene 200 kilómetros de ancho. Las precipitaciones fluviales en la zona se producen principalmente entre noviembre y mayo, siendo el clima por lo general frío y seco, por lo que el tipo de cultivo que se elija dependerá de la elevación. En las zonas más altas (más de 3.200 metros), los principales cultivos son los tubérculos y algunos cereales, siendo la cosecha incierta debido a las difíciles condiciones atmosféricas. En la zona de elevaciones medias (entre 2.200 y 3.200 metros), el clima es más templado, y permite el cultivo de cereales, frutas, vegetales, y la producción ganadera. En las zonas más bajas (menos de 2.200 metros), se cultivan principalmente cereales, vegetales y frutas aptas para la exportación. La región Andina central está compuesta por la provincias de Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Pichincha y Tungurahua (FAO 2006).

La región oriental constituye casi la mitad del territorio ecuatoriano, además de un llano bañado por grandes ríos que al confluir forman más adelante el gran río Amazonas. Esta región cuenta con elevaciones por debajo de los 600 metros. Las zonas más cercanas a los Andes tienen una temperatura promedio de 25° C. Al este, el clima es menos húmedo y lluvioso, con temperaturas más altas. La producción agrícola de esta zona está compuesta en gran medida de silvicultura, así como también de producción ganadera, y una amplia gama de cosechas tropicales y sobre todo de subsistencia como actividades agrícolas principales. Incluye

las provincias de: Orellana, Morona Santiago, Napo, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe.

Para una mejor ilustración de la distribución geográfica del ecosistema en Ecuador, el gráfico 2 presenta un mapa con la distribución regional según el uso de la tierra. Las áreas rojas y púrpuras (al oeste) denotan áreas con tierras cultivables y bosques bajo diferentes tipos de explotación. El color verde (al este) denota el área cubierta por bosques tropicales amazónicos que se concentran principalmente en la región oriental y el norte de la región costera. Las porciones grandes de tierra de pastos, en amarillo, se concentran en la región de la Sierra (eje central de norte a sur), en la que a su vez se localiza la producción del ganado y productos lácteos. Este mapa nos servirá más adelante como referencia para un mejor entendimiento de la localización geográfica de los cultivos analizados en el trabajo.

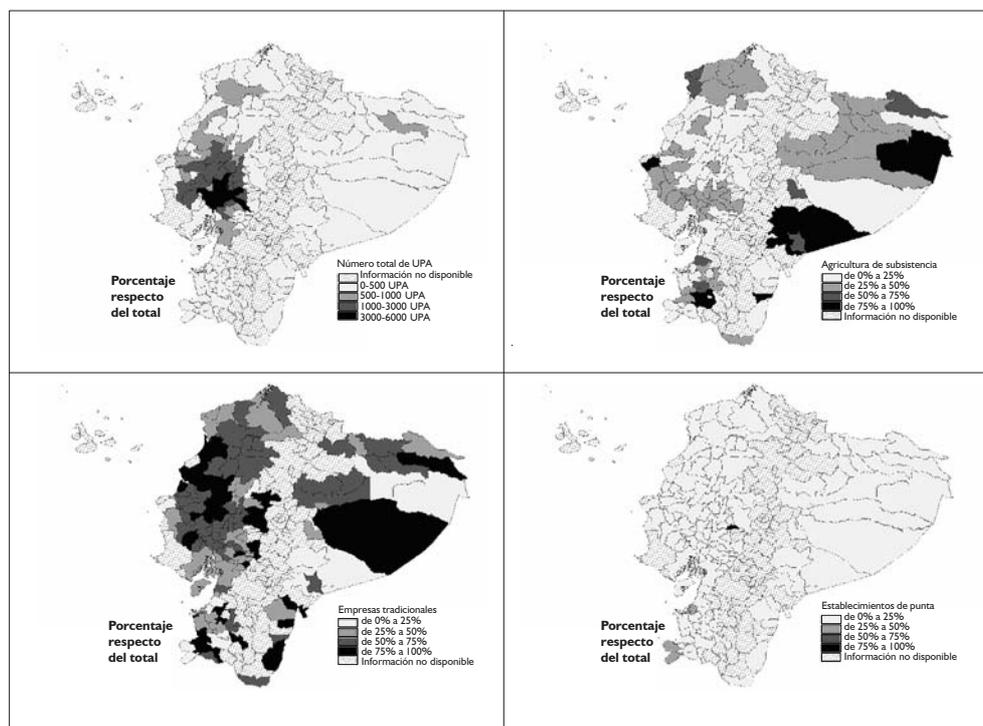
**Gráfico 2**  
**Ecuador: vegetación y principales cultivos\***



\* Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.

Fuente: Global Land Cover. <<http://www-gvm.jrc.it/glc2000/defaultGLC2000.htm>>.

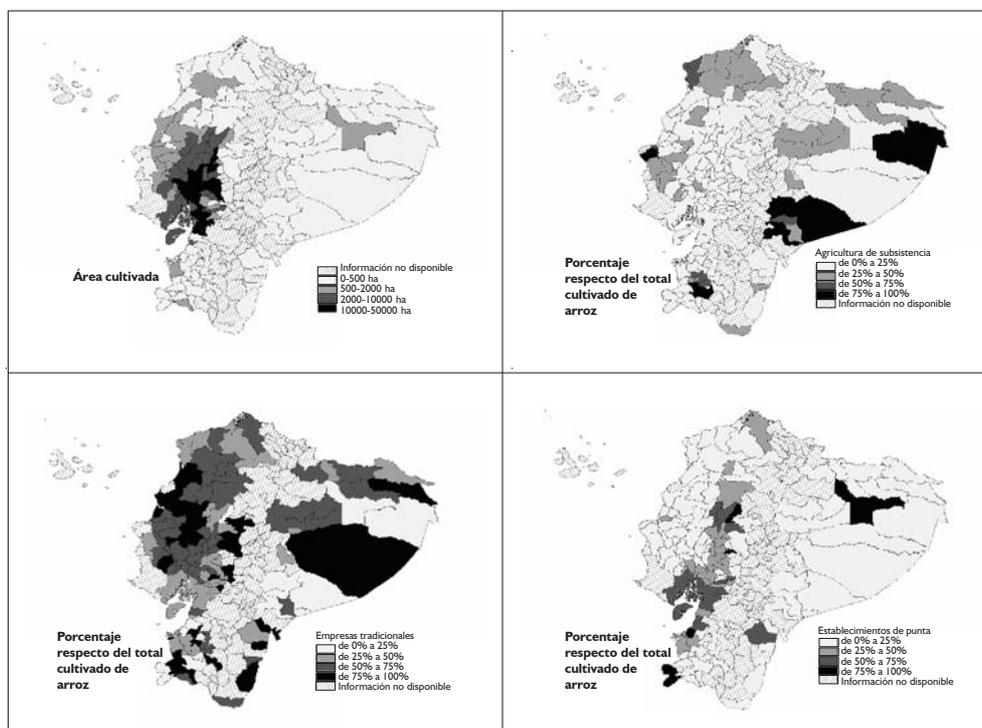
**Gráfico 3**  
**Arroz: distribución del número de unidades productivas (UPA)\***



\* Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.  
**Fuente:** elaboración del autor.

Los gráficos 3 y 4 presentan la distribución espacial de los cultivos seleccionados por número de UPA y área, respectivamente. Nótese que la producción del arroz ocupa el área más grande de producción destinada a cualquier cosecha de cereal en Ecuador y dentro de la Comunidad Andina. En el 2005, había 410 mil hectáreas, de las cuales se cosechó 377.000. La producción total fue de 1,5 millones de toneladas y las ventas totales de 1,3 millones de toneladas (INEC 2006). La producción del arroz ha aumentado en los últimos quince años, principalmente, debido a la eliminación de controles de precios y del gran auge exportador a raíz de la profundización del área de libre cambio andina; por un lado y; por otro, al déficit sostenido de la producción de los países vecinos —Colombia y Perú—, ambos países son los principales mercados de exportación del arroz ecuatoriano. Casi toda el área plantada (el 98%) se concentra cerca de la Cuenca del río Guayas, en las provincias de Guayas, Los Ríos y Manabí, con 56%,

**Gráfico 4**  
**Arroz: distribución del área cultivada total\***



\* Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.

**Fuente:** elaboración del autor.

37% y 5% del área total cultivada. La mayoría del área y del número de UPA (50%-75%) en estas provincias está constituida por empresas tradicionales. El resto de cultivos se localiza en el resto de provincias de la región costera, y también en la región de Oriente, donde como se ha dicho antes, predominan los cultivos de subsistencia (FAO 2006). Las principales zonas de producción de la Cuenca del río Guayas están localizadas a 10 metros por debajo del nivel del mar, con suelos fértiles arcillosos y profundos, aunque con un nivel de irrigación intermitente. Estas áreas pueden producir hasta tres cosechas por año. Otras áreas que destacar son las denominadas «pozas veraneras», constituidas por depresiones naturales que se llenan de agua durante la temporada lluviosa. Según el Ministerio de Agricultura de Ecuador (MAG 2007), casi 40.000 hectáreas se plantan bajo este sistema en Guayas y Los Ríos. El 63% de la producción anual se cosecha entre los meses de abril y junio, que corresponde a la cosecha

del invierno; mientras que el resto de producción se cosecha entre septiembre y diciembre, meses que corresponden a la cosecha del verano.

En términos generales, el cultivo analizado en este trabajo —el arroz— se concentra principalmente en la región costera, en tanto que la producción de maíz suave se sitúa en la región de la Sierra. Esta característica geográfica de distribución de los cultivos determina que los subsidios a los productores se concentren en la zona de la Cuenca del río Guayas, donde a su vez se concentra el grueso de los cultivos de arroz de Ecuador. Como veremos en la siguiente sección, los impactos esperados de un posible TLC entre Ecuador y EEUU siguen la distribución geográfica de la localización de las cosechas, y se diferencian únicamente por el tipo de productor.

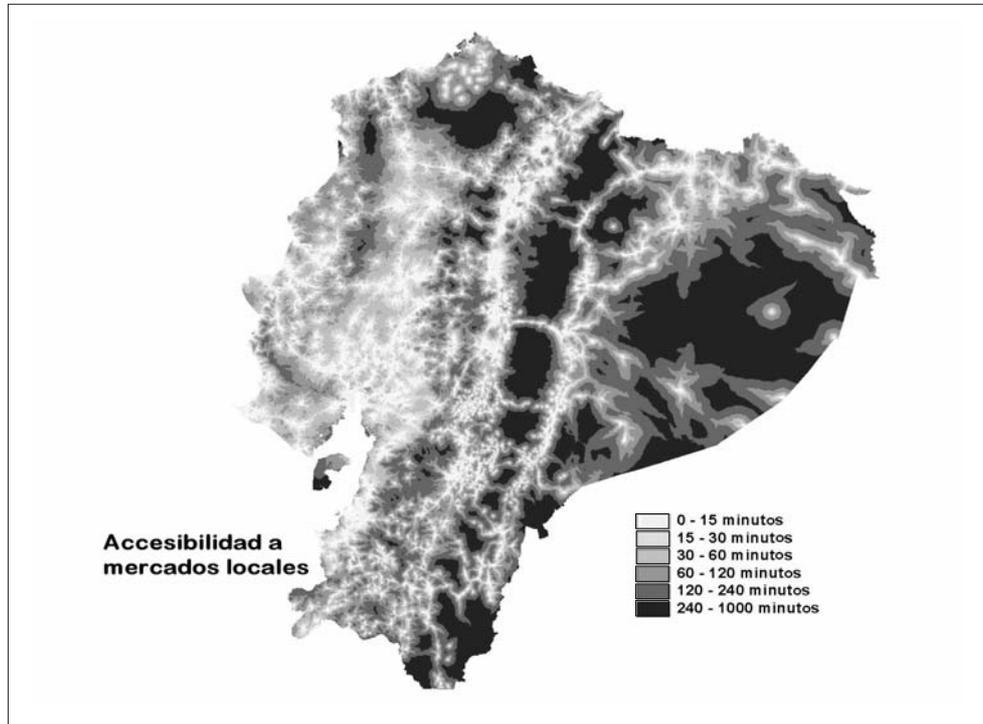
#### **4.2. Distribución espacial de los impactos de un acuerdo comercial con los EEUU sobre el sector agrícola**

Luego de debatir acerca de los efectos de la implementación de un TLC con los EEUU para el caso particular del arroz, discutiremos a continuación los resultados obtenidos considerando todos los productos, agregando el valor bruto de la producción conforme a la ecuación (1). Esto no nos dará una idea general de los efectos totales, dado que no estamos considerando las posibles variaciones en las cantidades producidas; sin embargo, los resultados obtenidos pueden ser considerados como los que pudieran darse en el corto plazo con posterioridad a la implementación del acuerdo.

Antes de mostrar los resultados, presentamos a continuación un mapa de la accesibilidad a los mercados local (gráfico 5). El mapa representa el tiempo expresado en minutos de acceso al mercado más cercano. Para su construcción, el mapa combina en un modelo de representación las capas de información correspondientes a las carreteras, la pendiente del terreno y las elevaciones, y se basa en el supuesto de que el medio de transporte va a una velocidad de 60 km/h. Cuanto más brillante se ve, menor es el tiempo de accesibilidad al mercado y viceversa. Nótese que de la simple visualización del mapa se pueden identificar: las autopistas Panamericana, que cruza de norte a sur la región de la Sierra (zona central del país) y la Amazónica, una las provincias en la región Oriental, también de norte a sur.

Se observa también que gran parte de la región de Oriente tiene una accesibilidad limitada, con excepción del norte del país donde se localizan los principales campos petroleros. A su vez, se ve que la región costera se encuentra muy bien conectada, salvo una parte en el norte del país, donde se encuentra la zona pro-

**Gráfico 5**  
**Accesibilidad a mercados locales en el Ecuador\***



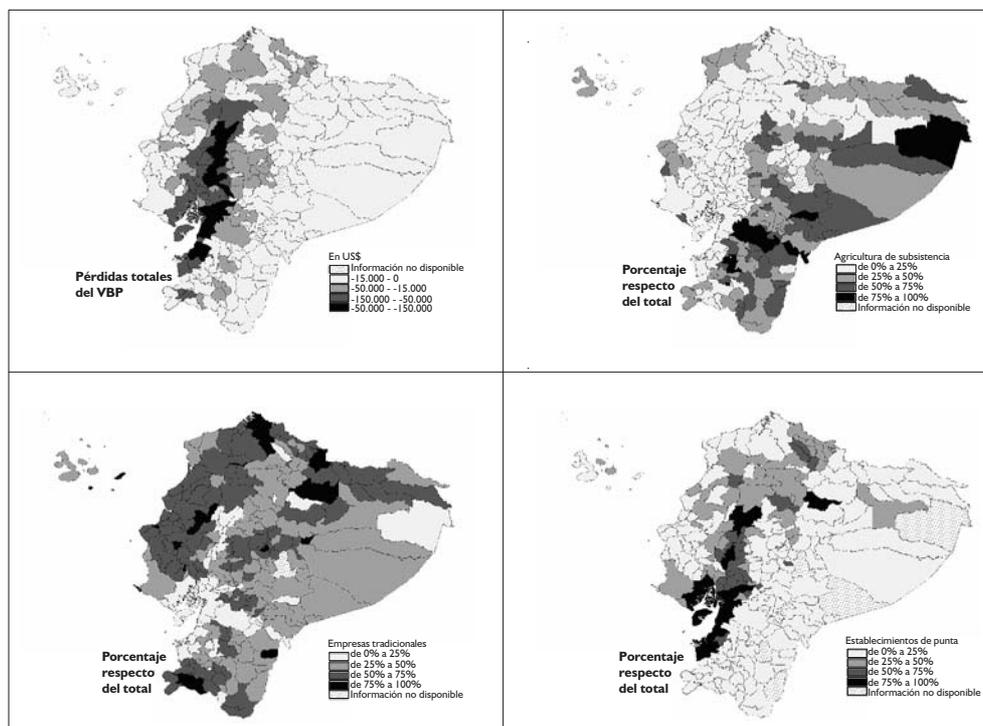
\* Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.

Fuente: CIAT (2004). <<http://www.ecuamapalimentaria.info>>.

tegida de Catachi-Cayapas. Lo mismo ocurre en las zonas del este de los Andes donde son numerosas las zonas protegidas como los parques de Podocarpus, Sumaco Napo Galeres, Antisana, Llanganates, Sangay, Cayambe-Coca y más hacia la región amazónica, Yasuni y Cuyabeno. Estas zonas protegidas, por razones obvias, quedan restringidas de las redes de transporte más fluidas. Este mapa de accesibilidad a mercados locales nos ayudará a comprender algunos de los resultados de los impactos que se analizan y que, en parte, quedan definidos por los distintos grados de accesibilidad de las unidades productivas.

Los gráficos 6 y 7 muestran la representación espacial de los resultados del modelo de equilibrio general computable. Todos los mapas muestran las pérdidas en el valor bruto de la producción (VBP) debidas principalmente a los cambios negativos en el vector de precios de los productos. Como se comentó en la sección

**Gráfico 6**  
**Distribución total de las pérdidas de valor bruto de la producción (VBP)\***

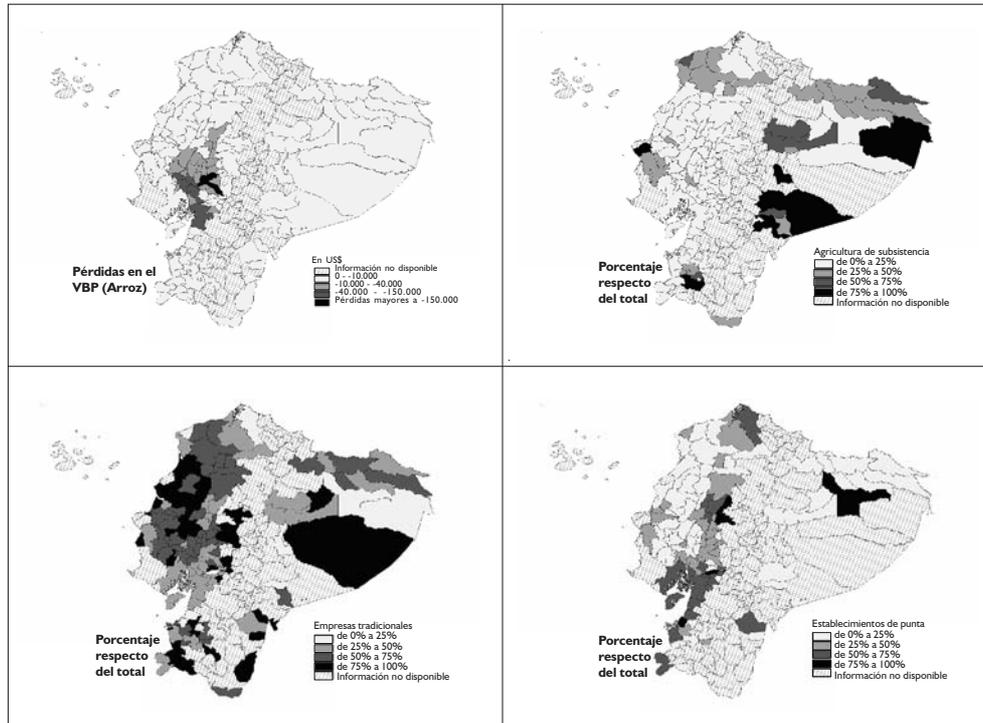


\* Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.  
**Fuente:** elaboración del autor.

metodológica, se consideraron los cambios en los precios en respuesta a la instauración del TLC, suponiendo que, en el corto plazo, no habría cambios en las cantidades. Estos resultados deberían complementarse con un modelo que considere el largo plazo y que dé cuenta de los potenciales cambios tanto en precios como en cantidades.

En términos absolutos, las principales pérdidas se concentran en la región costera, más específicamente, en las provincias de Los Ríos y Guayas (gráfico 6). Esto pone de manifiesto el carácter netamente agrícola que posee la cuenca del río Guayas y su alta concentración de generación de productos que son sensibles a la instauración de un TLC, es decir, arroz, maíz duro y soja. Los cantones más afectados son: Babahoyo, El Guabo, Naranjal, Valencia, Ventanas, Machala, Baba, La Troncal, Pueblo Viejo, Pasaje y Buena Fe.

**Gráfico 7**  
**Arroz: distribución de las pérdidas de valor bruto de la producción (VBP)\***



\* Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación por las Naciones Unidas.

Fuente: elaboración del autor.

El resultado más interesante es que en aquellas zonas más afectadas, la mayoría de los productores son unidades productivas clasificadas como empresas de punta. Esto refleja la naturaleza propia del sistema de producción en esas regiones y la mayor vinculación de este tipo de unidades productivas con los mercados. Dado que las unidades productivas de punta están más vinculadas a los mercados exportadores, especialmente en el caso del arroz, cualquier choque en los precios internacionales se transmite casi enteramente a estos productores. Este no es el caso de las unidades productivas consideradas como de subsistencia dado que, a pesar de tener en esas zonas accesibilidad plena, venden la producción a intermediarios o al consumidor final, reduciendo así el impacto que reciben de los cambios de los precios internacionales.

Las empresas tradicionales, por otro lado, se ven principalmente afectadas en las provincias de Manabí, Esmeraldas, Loja, de la Sierra y en las provincias del norte en la región Oriente. La zona sur de la región de la Sierra, especialmente la provincia de Azuay y la región de Oriente, son aquellas en las que los agricultores de subsistencia tienen mayores pérdidas.

En el caso de considerar solo las pérdidas debidas al cultivo de arroz, se observa que estas se concentran principalmente en las provincias de Los Ríos y Guayas (gráfico 7). Los cantones más afectados son Babahoyo, Daule, Sanborondon, Santa Lucía, Urbina Jado, Yaguachi y Naranjal. Gran parte de los productores de estos cantones son establecimientos de punta, que como comentamos antes, están más conectados a los mercados exportadores arroceros. Estos resultados reflejan, claramente, la preocupación del Gobierno ecuatoriano por perder los importantes mercados de exportación de Colombia y Perú producto de los TLC.

Se puede concluir que para muchos de los cultivos, los productores más afectados son principalmente los que corresponden a establecimientos de punta. Un hecho notable que hay que tener en cuenta es que puede darse el caso de que algún cantón se encuentre mayoritariamente poblado de un tipo de establecimiento mientras que el principal afectado sea de otro tipo. Esto da lugar a importantes implicaciones para quienes toman la decisión, ya que, en muchos casos, las políticas y programas de subsidios se focalizan, fundamentalmente, en los agricultores más pequeños. Los establecimientos de punta tienen la capacidad financiera y técnica de realizar cambios y sustituir productos y de adaptarse al nuevo contexto económico que deviene de la instauración de un TLC.

Sin embargo, y como se muestra en los resultados, el foco de las políticas debería dirigirse a los establecimientos de punta si lo que se desea es mitigar o compensar el impacto negativo del tratado. Ello no quiere decir que no se asista a los demás tipos de establecimientos, especialmente, a los agricultores de subsistencia. Pero en este último caso, la asistencia o ayuda debería provenir de algún tipo de política social no relacionada con la instauración del TLC.

## **5. CONCLUSIONES**

El presente estudio intenta vincular los resultados de un modelo de equilibrio general computable, que simula acuerdos simultáneos de libre comercio entre Colombia, Perú y Ecuador con los EEUU, con información proveniente del censo agropecuario del Ecuador, con la finalidad de analizar los impactos de los acuer-

dos sobre el sector agrícola ecuatoriano. Para ello se ha desarrollado una metodología al efecto que integra los sistemas de información geográfica, cartografiando información agrícola del censo mencionado, con los resultados obtenidos del modelo GTAP y su base de datos asociada.

Los resultados obtenidos indican que los principales afectados serían los establecimientos productivos que residen en las provincias de Guayas, Los Ríos y Manabí. Además, los productores más afectados son principalmente los que corresponden a establecimientos de punta. Por otro lado, en el estudio se analiza el programa de compensación al sector agrícola que, en su momento, el Ministerio de Agricultura del Gobierno ecuatoriano había programado con motivo de la posible firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Tal programa se basó en transferirles a los productores un monto por hectárea, que dependía inversamente de la superficie del establecimiento. El subsidio no tenía en cuenta la localización de la unidad productiva. Con el fin de incrementar sustantivamente la eficiencia de las políticas, en particular de los programas de compensación al sector, este estudio muestra la necesidad de sintonizar más finamente los alcances de esas políticas, considerando otras características del productor como son la distancia a los mercados locales y/o a los centros de exportación, su accesibilidad y la naturaleza de los comprados. En ese sentido, si el objetivo es compensar por los impactos negativos del tratado, este subsidio se debiera destinar a los establecimientos de punta, ya que son los más afectados, y diseñarse para permitir su adaptación al nuevo contexto competitivo en un plazo aceptable y limitado de tiempo. Ello no quiere decir que no se asista a los demás tipos de establecimientos, especialmente a los agricultores de subsistencia, pero esa ayuda debería provenir de las políticas sociales y bajo otros criterios.

Cabe destacar que, si bien la investigación realizada muestra con claridad algunos resultados interesantes, el trabajo tiene un carácter exploratorio. Es por ello que, con el fin de promover futuros programas de investigación en la materia, se proponen a continuación algunas posibles investigaciones. En primer lugar, es fundamental estudiar a nivel empírico los mecanismos de integración de los productores a los mercados locales y la distribución espacial de los procesos de transmisión de los precios. Asimismo, sería útil distinguir entre los distintos canales de comercialización (acopiadores, exportadores, industria manufacturera, etcétera) y la sensibilidad de cada uno de ellos a los cambios en los precios. Por otro lado, es necesario incorporar ajustes de mediano y largo plazo que reflejen los posibles cambios en las cantidades producidas y la sustitución de cultivos, producto del choque arancelario, no considerados en este trabajo

No obstante, es de esperarse que la combinación de técnicas de análisis macro y mesoeconómicas, como son los modelos de equilibrio general computable, con microdatos e información desagregada territorialmente vaya a ser de suma utilidad, en especial cuando se trata de apoyar la toma de decisiones informada en temas como la reducción de la pobreza, la reducción de la deforestación, el cuidado frente a la degradación de los suelos y las políticas tendientes a mitigar los efectos del calentamiento global.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASADOORIAN, M. O.

2005 «Simulating the Spatial Distribution of Population and Emissions to 2100». *MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change*. Reporte n.º 123.

DÉMURGER, S. y otros

2001 «Geography, economic policy, and regional development in China». *Asian Economic Papers*, vol. 1, n.º 1, pp. 146-197.

DE SOUZA FERREIRA FILHO, J. B., y M. HORRIDGE

2005 «The Doha Round, Poverty, and Regional Inequality in Brazil». En T. W. Hertel y L. A. Winters (eds.). *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Washington D. C.: World Bank Publications, pp. 183-218.

DIXON, P. y otros

2004 «Macro, Industry, and State Effects in the U.S. of Removing Major Tariffs and Quotas». *Studies and the Impact Project*. Documento General de Trabajo, n.º G-146.

DURÁN, J., A. Schuschny y C. DE MIGUEL

2007 «Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos: ¿cuánto se puede esperar de ellos?», Serie Comercio Internacional N.º 77. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas. <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/28333/S77CI-L2678e-P.pdf>>.

ESCOBAL, L.

2001 *The Benefits of Roads in Rural Peru: A Transaction Costs Approach*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

HADDAD, E. y F. PEROBELLI

2005 «Trade Liberalization and Regional Inequality: Do Transportation Costs Impose a Spatial Poverty Trap?». Eighth Annual Conference on Global Economic Analysis. Lübeck (Germany). Junio de 2005.

HERTEL, T. W

1997 *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC)

2006 «Encuesta de superficie y producción agropecuaria continua». Sistema Estadístico Agropecuario Nacional. Quito: INEC.

KEENEY, R. y T. W. HERTEL

2005 «GTAP-AGR: A Framework for Assessing the Implications of Multilateral Changes in Agricultural Policies». *GTAP Technical Paper*, n.º 24.

KJÖLLERSTRÖM, M.

2004 «Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina». Santiago de Chile: Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

LARSON, D. F. y M. LEON

2006 «How Endowments, Accumulations, and Choice Determine the Geography of Agricultural Productivity in Ecuador». *The World Bank Economic Review*, 20(3), pp. 449-471.

LEE, H., T. y otros

2005 «Towards an Integrated Land Use Database for Assessing the Potential for Greenhouse Gas Mitigation». *GTAP Technical Paper*, n.º 25.

LEON, M. y N. SHADY

2003 *Metodología para la estimación monetaria de la producción agrícola*. Mimeo.

LUDEÑA, C. E. y S. WONG

2006 «Domestic Support Policies for Agriculture in Ecuador and the U.S.-Andean Countries Free Trade Agreement: An Applied General Equilibrium Assessment». Contributed paper prepared for presentation at the Ninth Annual Conference on Global Economic Analysis, Addis Ababa, Ethiopia.

McMILLAN, M. y otros

2002 «When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique». *NBER Working Paper*, 9117.

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE ECUADOR

2002 «Ecuador: panorama de la cadena de maíz, ¿hacia donde vamos?». Fecha de consulta: marzo de 2007. <[http://www.sica.gov.ec/cadenas/maiz/docs/panorama\\_cadena2002.html](http://www.sica.gov.ec/cadenas/maiz/docs/panorama_cadena2002.html)>.

2007 «Panorama de la cadena del arroz». Fecha de consulta: marzo de 2007. <[http://www.sica.gov.ec/cadenas/arroz/docs/panorama\\_arroz\\_ecuador06.html](http://www.sica.gov.ec/cadenas/arroz/docs/panorama_arroz_ecuador06.html)>.

MORALES, C. y otros

2005 «Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador». Santiago de Chile: Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

NICITA, A.

2004 «Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare». *World Bank Working Papers*, 3265.

2005 «Multilateral Trade Liberalization and Mexican Households: The Effect of the Doha Development Agenda». En T. W. Hertel y L. A. Winters (eds.). *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Washington D. C.: World Bank Publications, pp. 107-128.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

2006 «Calendario de cultivos: América Latina y El Caribe». Estudio FAO Producción y Protección Vegetal, n.º 186, pp. 150-167.

SALCESO, S.

2007 Comunicación personal.

SCHUSCHNY, A. y G. GALLOPIN

2004 «La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina». Serie Medio Ambiente y Desarrollo n.º 87. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas. <<http://www.cepal.org/id.asp?id=15490>>.

SHELDON, I.

2006 «Market Structure, Industrial Concentration, and Price Transmission». Paper prepared for presentation at workshop on «*Market Integration and Vertical and Spatial Price Transmission in Agricultural Markets*», University of Kentucky, Lexington, KY.

THE WORLD BANK

2004 «Rural Poverty, Agricultural Productivity, and the Distribution of Land». En *Ecuador Poverty Assessment*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Latin America and the Caribbean Region.

VAKIS, R. E. y otros

2003 «Measuring Transactions Costs from Observed Behavior: Market Choices in Peru». The World Bank and Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley.

## **Los países en desarrollo frente a la liberalización agrícola: entre oportunidades, reconversiones y vulnerabilidades\***

HENRI REGNAULT\*\*

Luego de varios siglos de proteccionismo agrícola —salvo excepciones en algunos lugares y en algunos períodos— la negociación multilateral de la Ronda Uruguay, que concluyó a fines de 1993, significó una primera inflexión del régimen comercial internacional agrícola que intentó y logró muy parcialmente hacer entrar el expediente agrícola y agroalimentario en el derecho común de las reglas comerciales internacionales. Simultáneamente, la negociación regional norteamericana que desembocó en la aplicación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) colocó a la liberalización agrícola en la agenda de los Tratados de Libre Comercio Norte-Sur, que se multiplicaron a partir de mediados de los años noventa.

Hoy en día, la liberalización agrícola multilateral se presenta como un proceso de largo aliento, tal como lo demuestra el difícil progreso del expediente agrícola en la Ronda de Doha: expediente agrícola que está en el centro del fracaso de la conferencia de Cancún y que a fines del 2007 aún no alcanzaba el consenso. Asimismo, uno puede preguntarse si en los próximos años la vía regional y los tratados bilaterales Norte-Sur no constituirán el principal vector de reacomodo de las relaciones agrícolas internacionales. Y es fundamentalmente a través de tratados bilaterales de libre comercio que muchos países en desarrollo se encuentran actualmente confrontados con la problemática de la liberalización agrí-

---

\* Texto traducido del francés por Ana Rosa Tealdo.

\*\* Profesor en ciencias económicas en el Centro de Análisis Teórico y de Tratamiento de Datos Económicos (CATT) de la Universidad de Pau y de los Países del Adour (UPPA). Coordinador del Programa Análisis Comparado de las Relaciones Agrícolas y Agroalimentarias de Libre Comercio Norte-Sur (ACRALENOS). Correo electrónico: henri.regnault@univ-pau.fr

cola, para bien o para mal, entre oportunidades que pueden aprovechar, vulnerabilidades que tienen que controlar y reconversiones que tienen que implementar. Luego de hacer una breve descripción de la liberalización agrícola, se analizará todo aquello que está concretamente en juego en los países en desarrollo a través del paradigma ORV (oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades).

## **I. LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA Y PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO (PVD): UN ESTADO DE LA CUESTIÓN ENTRE EL MULTILATERALISMO DECLINANTE Y EL BILATERALISMO TRIUNFANTE**

Las negociaciones comerciales internacionales y la liberalización inducida de los intercambios se llevan a cabo a tres niveles: multilateral, regional —en el sentido de espacio plurinacional pero con proximidad geográfica, del tipo de la Unión Europea, NAFTA, Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN)— y bilateral. La liberalización agrícola muestra bien las dificultades encontradas a nivel multilateral así como la multiplicación de los tratados bilaterales.<sup>1</sup>

### **I.1. De la Ronda Uruguay a la Ronda de Doha**

El expediente agrícola solo ocupó verdaderamente el primer plano en las negociaciones multilaterales a partir de la Ronda Uruguay (1986-1993) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Antes, solo se mantenía en la periferia de las negociaciones multilaterales, desde su inicio en 1947. Si la Ronda de Doha, con sus avances tan dificultosos, parece chocar contra este expediente agrícola, las dificultades no son tantas en el marco de una oposición Europa-Estados Unidos que había prevalecido durante la Ronda Uruguay, sino en el marco de una aguda tensión entre países desarrollados y países en desarrollo. Sin embargo, hay que evitar entrar en análisis someros de este expediente que oponen de manera mecánica el norte y el sur, países desarrollados y países en desarrollo; tal como lo podría dejar suponer la Conferencia de Cancún, en la que se presenció; por un lado, la confrontación de los G21 (grupo de países en desarrollo) y; por otro lado, Europa y los Estados Unidos. Es evidente que solo los países desarrollados tienen los medios para otorgar fuertes subvenciones a sus agriculturas; acarreado, de esta manera, distorsiones de competencia en los mercados mundiales, pero no todos lo hacen de forma tan masiva. Algunos paí-

---

<sup>1</sup> Para conocer el panorama actual de los tratados regionales y bilaterales, véase Crawford y Fiorentino (2005).

ses, tales como Australia y Nueva Zelanda, tienen intereses en una liberalización comercial internacional agrícola que convergen con aquellos de países en desarrollo, tales como Brasil o Argentina (Grupo de Cairns). Además, todos los países en desarrollo no están automáticamente a favor del libre comercio en materia agrícola: los países del sur y del este del Mediterráneo, así como los países de África subsahariana, difícilmente soportarían el impacto social y territorial de una significativa apertura agrícola en materia de producciones de alimentos, aun cuando algunos de ellos (fundamentalmente, Marruecos y Turquía) anhelan una mayor apertura de sus socios europeos en relación con sus producciones de frutas y verduras. De la misma forma, los países andinos y Chile, deseosos de aumentar sus exportaciones de producciones que gozan de una buena competitividad internacional, se preocupan por las consecuencias de una mayor apertura a las importaciones de otros productos agrícolas que no gozan de condiciones tan favorables, y dudan en renunciar a los mecanismos de protección que han sido implementados. (Véanse los debates acerca de las bandas de precios).

Luego del fracaso de la conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, las ambiciones agrícolas de la Ronda de Doha fueron nuevamente observadas a la baja, focalizándose en un primer momento en el expediente de las subvenciones a la exportación; y se puede dar por hecho que, al término de la Ronda de Doha, aún se mantendrá una excepción agrícola particularmente importante en materia de regulación comercial multilateral. En efecto, a pesar de las propuestas de drásticas reducciones de las tarifas agrícolas (propuesta Harbinson, fórmula Suiza, etcétera) y de solicitudes urgentes del Grupo de Cairn, es probable que el compromiso al que se llegue en esta organización masiva del comercio internacional que es la OMC<sup>2</sup> (que ya no tiene mayor parecido con la vanguardia liberalizadora de 23 países que inicialmente constituían el GATT), no pueda eliminar en un solo *round* el diferencial de protección entre industria y agricultura: inclusive con una baja arancelaria de 50% cada vez (en vez del 36% de la Ronda Uruguay) se requeriría tres ciclos de negociación para hacer bajar un arancel agrícola consolidado en 100% por debajo de los actuales picos arancelarios industriales (15%). Por lo tanto, las protecciones agrícolas a nivel multilateral seguirán siendo muy significativas, por lo menos durante las tres primeras décadas del siglo XXI. Ello implica que existen importantes márgenes de maniobra a nivel de tratados con una escala geográfica más restringida y, en especial, para los tratados Norte-Sur. Si en materia industrial evocamos la erosión de

---

<sup>2</sup> 152 países al final del 2007, después de la adhesión de Cabo Verde.

las preferencias para explicar la débil ventaja que los socios de una zona regional pueden atribuirse, debido al muy escaso nivel de los aranceles sobre los productos industriales para el acceso a países desarrollados,<sup>3</sup> los niveles de consolidación de los derechos multilaterales agrícolas alcanzan tales niveles (a menudo 100% ó 200% —e incluso 500% para el arroz en Japón— tanto en el norte como en el sur) que se podrían anunciar preferencias muy reales en zonas cubiertas por tratados de libre comercio, con un fuerte impacto sobre los flujos comerciales internacionales de los productos agrícolas brutos y procesados puestos en movimiento a través de cuotas arancelarias ventajosas.

Por lo tanto, el margen potencial de maniobra en materia agrícola y agroalimentaria es considerable en el marco de tratados bilaterales o multilaterales y, por ende, en los tratados Norte-Sur. De allí, evidentemente, el interés que tiene el programa Análisis Comparado de las Relaciones Agrícolas y Agroalimentarias de Libre Comercio Norte-Sur (ACRALENOS), centrado en este tipo de tratados, manteniendo al mismo tiempo la dimensión multilateral: una liberalización agrícola y agroalimentaria demasiado fuerte está lejos de ser una realidad en los próximos años; pero si tuviera lugar, ello sería a nivel de tratados recíprocos preferenciales, tal como ya es el caso con el NAFTA.

## **1.2. La agricultura en los tratados comerciales Norte-Sur**

Como partícipes de un movimiento general de reconexión Norte-Sur (Deblock y Regnault 2006) que comenzó en los años ochenta, desde mediados de los años noventa se firmaron muchos tratados de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo (Regnault 2005) a veces basados en la proximidad geográfica e histórica, lo que justifica plenamente su apelación de tratados regionales (NAFTA, tratados euromediterráneos); a veces entre países geográficamente muy distantes, a los que nos referimos como tratados transcontinentales (Unión Europea (UE) con Sudáfrica, México con Chile; Canadá con Chile; Estados Unidos con Jordania, Marruecos, Israel, Singapur, América Central, Chile y ahora Perú, negociación en curso entre la UE y el Mercado común del Sur (MERCOSUR) o entre la UE y la CAN). De manera general, uno debe preguntarse si los tratados bilaterales de libre comercio acaso no están reemplazando a los acuerdos multilaterales en materia de liberalización económica: se puede plantear la hipótesis de que los países desarrollados prefieren tales acuerdos en los que la reciproci-

---

<sup>3</sup> Nivel medio: 40% en 1947, 4% después de la Ronda Uruguay.

dad de las concesiones está mejor garantizada, es más visible y está menos diluida que en los tratados multilaterales, gracias a un verdadero frente a frente en la negociación. Este frente a frente elimina los riesgos de conductas de *free-riding* de países del sur que quieren beneficiarse con concesiones multilaterales de los países del norte, sin estar ellos mismos verdaderamente comprometidos con la liberalización de sus importaciones.

El contenido agrícola de los tratados comerciales Norte-Sur es variable. Aunque todos ellos establecen un libre comercio industrial innegable, ninguno de ellos —al término de períodos de transición más o menos largos— instaura un verdadero libre comercio agrícola ni anuncia la intención de hacerlo, inclusive en el marco del NAFTA, que es, sin embargo, el tratado que tiene el mayor alcance en términos de liberalización agrícola. De esta forma, el libre comercio agrícola no funciona en ninguna zona regional, excepto en la UE; y esta última solo puede hacerlo gracias a una política de regulación agrícola global<sup>4</sup> (Política Agrícola Común, PAC) particularmente compleja, a través de organizaciones comunes de mercados (OCM) y de la gestión de fondos de garantía agrícola. Esta situación casi general de extrema dificultad en la implementación de una liberalización agrícola, inclusive a nivel regional, comparativamente con la aparente facilidad del cambio hacia el libre comercio industrial, pone en evidencia la especificidad de la actividad agrícola y de la multiplicidad de elementos que están en juego (económicos, sociales, territoriales, medioambientales, genéticos, fitosanitarios, culturales y, en algunos casos, religiosos) que surgen desde el momento en que se trata de liberalizar el comercio agrícola.

Por ende, si ningún tratado Norte-Sur instaura un libre comercio agrícola comparable a las disposiciones vigentes en materia industrial, la filosofía general en la que se inspiran los tratados en los que participan los Estados Unidos diverge claramente de aquella que inspiran los tratados firmados por la UE, tal como queda fácilmente demostrado en los textos de las disposiciones agrícolas del NAFTA y de los tratados euromediterráneos (tomaremos el ejemplo del tratado UE-Marruecos; sin embargo, todos los tratados euromediterráneos funcionan bajo el mismo esquema).

El tratado UE-Marruecos, inmediatamente después de haber enunciado el principio del libre comercio en su artículo 6, primer artículo de su título II «Libre circulación de las mercancías», presenta dos capítulos diferentes: un capítulo I «Productos

<sup>4</sup> Esta regulación es al mismo tiempo económica, social, territorial y medioambiental.

industriales» (artículos 7 al 14) y un capítulo II «Productos agrícolas y productos de la pesca» (artículos 15 al 18). El capítulo I implementa un verdadero libre comercio industrial, en un período de doce años. Por el contrario, el capítulo II se limita a enunciar el principio de «implementar de manera progresiva una mayor liberalización de los intercambios recíprocos de productos agrícolas y de productos de la pesca», y luego remite a los anexos que no son más que la confirmación del anterior régimen de las relaciones agrícolas que regulan las cantidades admitidas en franquicia o con aranceles reducidos, según calendarios precisos y según determinados precios de entrada. El artículo 18, aunque no menciona una perspectiva de libre comercio agrícola, permite dar cabida a medidas de liberalización a partir del 2001: esta renegociación que tuvo lugar en el 2003, así como la que tuvo lugar poco antes con Túnez, no trastocó el esquema general de las relaciones agrícolas,<sup>5</sup> a pesar de que se hicieron importantes ajustes, en particular acerca del establecimiento de la cuota arancelaria europea en relación con las importaciones de trigo blando,<sup>6</sup> o en relación con el régimen de entrada de los tomates marroquíes a Europa. De esta manera, las relaciones agrícolas euromediterráneas continúan funcionando bajo un régimen de excepción agrícola que ya existía en el período anterior de la política mediterránea global (PMG), régimen preferencial no recíproco que funciona plenamente en materia industrial y vigilancia muy estricta de los flujos agrícolas. Básicamente, los grandes principios del acceso de los productos agrícolas de estos terceros países mediterráneos<sup>7</sup> (TPM) a Europa siguieron siendo idénticos cuando se pasó de la lógica preferencial no recíproca a la lógica del libre comercio recíproco, garantizando así una continuidad de la excepción agrícola: Europa reconoce el derecho de acceso de frutas y hortalizas TPM, en derogación del principio de preferencia comunitaria, pero no en cualquier momento (de ahí los calendarios) y tampoco a cualquier precio (de ahí los mecanismos de regulación de los precios puesta a disposición en el mercado comunitario).

El NAFTA no introduce esta distinción brutal entre productos industriales implicados en el libre comercio y productos agrícolas no implicados en él; no obstante, no programa de manera mecánica la instauración de un libre comercio agrícola

<sup>5</sup> Para un análisis de los principales aspectos de este tratado euro-marroquí, véase Akesbi (2003).

<sup>6</sup> Esta cuota es variable, función de la producción marroquí, determinada por la fórmula  $Q = 2,59 - 0,73 P$ , siendo P la producción marroquí y siendo Q la cuota. Esta cuota goza de una preferencia arancelaria bajo la forma de una reducción de 38% sobre los aranceles regulares. Véase Akesbi (2003).

<sup>7</sup> Por «terceros países mediterráneos» se designa a los países del sur y del este del Mediterráneo que no forman parte de la UE pero que firmaron convenios de asociación con la UE, es decir: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, los Territorios Palestinos, Israel, Líbano, Siria, Turquía. Libia nunca ha sido un TPM, ya que nunca ha firmado un convenio con Europa; Malta y Chipre lo fueron, pero dejaron de ser TPM desde su adhesión a la UE el 1 de mayo de 2004, convirtiéndose en países miembros.

total. En efecto, el capítulo sobre agricultura fija el objetivo perseguido en su artículo 703: «[...] las partes se empeñarán concertadamente en ampliar el acceso a sus respectivos mercados nacionales, a través de la reducción o de la eliminación de las barreras a la importación que afectan a sus intercambios de productos agrícolas». De esta forma, no se enuncia ninguna perspectiva final de eliminación total de las barreras. Además, «Cada una de las partes podrá, de conformidad con su lista en el Anexo 302.2, adoptar o mantener una cláusula de salvaguardia especial bajo la forma de un contingente arancelario referido a un producto agrícola que figura en su sección del Anexo 703.3». Al autorizar medidas duraderas de gestión de algunos flujos agrícolas en vez de protecciones temporales limitadas en el tiempo, este artículo 703 y el anexo correspondiente nos recuerdan mecanismos vigentes en las relaciones euromediterráneas; los productos implícitamente cualificados como sensibles, listados en el anexo 703.3, implican para Canadá y los Estados Unidos lo que de este lado del Atlántico se denomina productos mediterráneos: flores, tomates, pepinos, cebollas y chalotes, coliflores, brécoles y fresas para el Canadá; tomates, cebollas, berenjenas, pimientos, calabazas y sandías para los Estados Unidos. Además, este último añade un mecanismo de calendario muy conocido en la zona euromediterránea: los tomates pueden estar sometidos a estos contingentes arancelarios desde el 15 de noviembre hasta el 14 de julio, las cebollas y chalotes desde el 1 de enero hasta el 30 de abril... En cuanto a México, su lista se basa en muchas líneas arancelarias relativas a los cerdos y carnes porcinas así como a las patatas.

De esta manera, los acuerdos Norte-Sur que ya han sido implementados reflejan la extrema sensibilidad del expediente agrícola en las relaciones Norte-Sur a través de sus disposiciones agrícolas, siempre muy complejas (Kjöllerström 2006), que derogan —unas más y otras menos— el concepto mismo de libre comercio. Las dificultades que tienen Europa y el MERCOSUR para firmar un convenio, así como la importancia que tuvo el capítulo sobre agricultura en la negociación entre los Estados Unidos y Marruecos (Akesbi 2006) (concluida en marzo de 2004) confirmarían, de ser necesario, el carácter vital de este expediente.

Si los países del sur otorgan tanta importancia al proteccionismo y a las subvenciones del norte (escasas, sin embargo, en términos de valor relativo de los productos internos brutos (PIB)<sup>8</sup> en comparación con los dispositivos implementa-

---

<sup>8</sup> Europa consagra alrededor de medio punto de su PIB a su PAC (la mitad de un presupuesto comunitario con un límite máximo de 1,27% del PIB europeo), mientras que países tales como Túnez, Marruecos aún consagran varios puntos del PIB tan solo para el funcionamiento de las cajas de compensación alimentaria.

dos en el sur), es porque el lugar que ocupa el expediente agrícola sigue siendo vital para ellos y porque el desplazamiento de una décima de punto del PIB europeo o norteamericano inyectado en las políticas agrícolas o retirado de ellas, modifica profundamente el paisaje agrícola mundial en términos de distorsiones de competencia, de apertura o de cierre de mercados, de competencia y de evolución de los precios en los mercados internacionales.

Al regular sus agriculturas a través de subvenciones, los países del norte no solo administran sus intereses económicos sino también —y a veces sobre todo— los expedientes territoriales, sociales... y electorales. Al cerrar sus fronteras a algunos productos agrícolas, o al abrirlas, y reclamando la apertura de las fronteras del norte y el término de las subvenciones agrícolas con mayor distorsión, los países del sur ponen en juego —para bien o para mal (ese es otro asunto que debe examinarse caso por caso)— el éxito o el fracaso del conjunto de sus estrategias de desarrollo. De ahí que haya un inmenso malentendido entre el norte y el sur, que deriva de la asimetría de lo que está en juego.

## **2. COMPRENDER Y MANEJAR LA LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA: EL PARADIGMA ORV**

La liberalización agrícola, a través de los acuerdos multilaterales y los acuerdos regionales o bilaterales Norte-Sur, ocasiona que los países en desarrollo estén confrontados a múltiples retos que examinaremos en el marco de lo que denominamos el paradigma ORV: O para oportunidades, R para reconversiones y V para vulnerabilidades. Inicialmente, examinaremos lo que significan estos tres elementos para los países en desarrollo y luego los combinaremos en un cuadro ORV.

### **2.1. O, R y V: tres pilares analíticos de la problemática de la liberalización**

La primera etapa del planteamiento ORV consiste, necesariamente, en aclarar en forma debida lo que son las oportunidades, las reconversiones y las vulnerabilidades de un territorio frente a la mundialización, en general, y, sobretodo, frente a tal o cual perspectiva de profundización de su inserción en la internacionalización de las economías (por ejemplo, la firma de un acuerdo de libre comercio). En este planteamiento descriptivo, generalmente, nos referiremos a ejemplos relativos a países en desarrollo del Mediterráneo y de América Latina (que son mis campos de investigación), pero el planteamiento ORV puede aplicarse a todos los países, desarrollados o en desarrollo.

### 2.1.1. Las oportunidades

La profundización de la inserción internacional ofrece a cada país *oportunidades... condicionales y evolutivas*. Estas oportunidades fluyen por un canal que es doble: a) las nuevas posibilidades de exportaciones vinculadas a aperturas de mercado en los países socios; b) las importaciones a menor coste, a causa de la disminución de los aranceles y de los ingresos de protección de los productores locales que van a la par.

Pero estos efectos primarios esperados son condicionales y evolutivos. Son doblemente condicionales. En primer lugar:

- Los nuevos mercados del norte para los productos del sur solo serán efectivos cuando los productores del sur estén en condiciones de cumplir con las normas del norte: normas públicas (sanitarias y fitosanitarias (SPS) para los productos agrícolas); pero también —lo que es más difícil de alcanzar y para las que no existen posibles apelaciones— normas privadas de las centrales de compra de la gran distribución (calidad, cantidad, plazo, precio). Las normas públicas y, en particular, las normas SPS pueden ser apeladas ante la OMC y serán descartadas, si no se basan en certezas científicas que den prueba del carácter nocivo para la salud pública debido al incumplimiento de estas normas. Por ello, Europa fue sancionada por la OMC debido al mantenimiento de una prohibición de importación de carnes con hormonas —el carácter nocivo de esta técnica de engorde acelerado no ha sido verificado—, prohibición que afecta a ganaderos americanos, canadienses o brasileños. Por ende, las normas públicas están bajo control para evitar al máximo cualquier proteccionismo disfrazado. Por el contrario, las normas privadas de la gran distribución no gozan de ningún recurso de apelación: satisfacer el pliego de condiciones —normas de calidad, de cantidad; fechas precisas de entrega— no está al alcance de todos los productores, lo que no puede más que acelerar los procesos de recomposición productiva, que generalmente benefician a los grandes agricultores o a las cooperativas de pequeños agricultores que supieron agruparse. De esta manera, los pliegos de condiciones de la gran distribución pueden ser más exigentes que el *Codex alimentarius*<sup>9</sup> en materia de residuos de pesticidas, aditivos alimentarios o riesgos microbiológicos. La Iniciativa

<sup>9</sup> El *Codex alimentarius* es una comisión conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), creada en 1963. Para mayor información véase <[http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_fr.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp)>.

Mundial de Seguridad Alimentaria (GFSI, por sus siglas en inglés) lanzada por la gran distribución,<sup>10</sup> o las buenas prácticas agrícolas enunciadas por GLOBALGAP, The Global Partnership for Good Agricultural Practice<sup>11</sup> (anteriormente denominadas EUREPGAP) van en este sentido, de la necesidad de promulgar normas que escapen a los Estados o a la cooperación interestatal en favor de una cooperación internacional de actores privados.

- Las disminuciones de los precios internos de bienes de primera necesidad solo serán efectivas mientras que los ingresos de protección no se transmuten en sobrebeneficio de los transformadores o comercializadores de bienes importados. La duda está tanto más permitida por cuanto las políticas de competencias son inexistentes o balbuceantes en muchos países del sur. El ejemplo de la liberalización del azúcar permite comprender fehacientemente lo que está en juego en la transmutación de los ingresos. Muchos países del norte y del sur están sometidos a una fuerte presión internacional para que abandonen su producción de azúcar de remolacha que no puede sobrevivir sino con una protección arancelaria muy elevada, ante la competencia del azúcar de caña de gran rendimiento y bajo coste de producción en las zonas tropicales húmedas. Es el caso, en particular, de Chile, país que posee un sector azucarero de remolacha, con un equivalente arancelario de sus mecanismos de protección a un nivel de 100% (que es una tasa bastante banal en materia de protección agrícola). ¿Qué le ocurrirá al consumidor chileno cuando la liberalización se haga efectiva? Seguramente que el ama de casa chilena, que irá a hacer sus compras en el supermercado, pagará tal vez algo menos que antes por su bolsa de azúcar. ¿Pero qué pasará con la botella de Coca-Cola, el yogur azucarado o la pastelería industrial? Obviamente que estos precios no bajarán: los ingresos de protección que compartían el Estado (derechos arancelarios), los agricultores azucareros y la industria azucarera<sup>12</sup> serán fundamentalmente transmutados en beneficio de los transformadores y no se traducirán en una disminución de la pobreza derivada de la reducción del precio de los bienes alimentarios.

Por ende, las oportunidades esperadas son condicionales; pero también son evolutivas, en particular, en relación con nuevos mercados para la exportación. Estos mercados existen para:

---

<sup>10</sup> Para mayor información acerca de la Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria (La Global Food Safety Initiative), véase <<http://www.ciesnet.com/2-wwedo/2.2-programmes/2.2.foodsafety.gfsi.asp>>.

<sup>11</sup> Para mayor información acerca de GLOBALGAP, véase <<http://www.globalgap.org>>.

<sup>12</sup> Para un análisis detallado de esta repartición de los ingresos de protección y de la problemática azucarera chilena en general, véase Bolívar (2005).

- Un determinado nivel de la tasa de cambio, evidentemente.
- Un determinado nivel de recursos en agua, para muchos de los productos agrícolas: por ello Perú, que libra su tradicional agricultura de alimentos a la competencia de los productos altamente subvencionados de la agricultura norteamericana,<sup>13</sup> comienza a preocuparse por las consecuencias a largo plazo sobre el caudal de sus ríos, por el acelerado deshielo de los glaciares andinos en el marco del recalentamiento climático, y, por ende, por la perpetuidad del modelo agroexportador que había comenzado a implementarse en el marco del régimen preferencial Andean Trade Preference and Drug Eradication Act (ATPDEA) y que podría ampliarse con los potenciales nuevos mercados derivados del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.
- Un determinado nivel de costes de transporte y, por ende, para un determinado reparto energético. Las expediciones por contenedores marítimos representan una parte muy escasa del precio CIF:<sup>14</sup> una duplicación del precio de los combustibles solo tendría un débil impacto sobre los flujos de productos que viajan en contenedores refrigerados. Por el contrario, países del hemisferio sur se especializaron en nichos de productos frescos de contra temporada cuya puesta a disposición en los mercados europeos o de Norteamérica implica recurrir a la carga aérea (cerezas o frambuesas frescas en el período de Navidad): es probable que el precio de coste del producto en el lugar de consumo se vea afectado por una duplicación del precio del queroseno y también es probable que si la elasticidad del precio del producto es fuerte, el nicho se vea amenazado: si bien ello representa poca cosa en una balanza comercial a nivel macroeconómico, el efecto puede ser mayor a escala de un territorio limitado.

### 2.1.2. Las vulnerabilidades

La mundialización exige que los territorios involucrados administren *vulnerabilidades latentes que emergerán a causa de la profundización de la división internacional del trabajo*. Estas vulnerabilidades son dobles en sus lógicas de aparición y múltiples en sus ámbitos de aplicación. Un primer tipo de vulnerabilidades se debe a la incapacidad de una parte del aparato de producción para resistir el impacto de la competencia exterior que deriva de la liberalización comercial del país y también de los terceros países; se les denominará *vulnerabilidades de retrac-*

<sup>13</sup> El acuerdo de libre-comercio Perú-EEUU, que reemplaza al antiguo régimen no recíproco de preferencias arancelarias del ATPDEA, ha sido recientemente ratificado por los parlamentarios norteamericanos a comienzos de diciembre de 2007.

<sup>14</sup> El precio de transporte de un écran plano desde el Asia hasta Europa sería del orden de 2 euros (información naviera).

tación (directas e indirectas, que figuran a continuación en las vulnerabilidades económicas). Un segundo tipo de vulnerabilidad resulta de los efectos perversos de la expansión de las actividades estimuladas por la apertura de los socios: se les llamará *vulnerabilidades de expansión*. Estas vulnerabilidades de retractación o de expansión se manifiestan en múltiples campos: económicos, sociales, sanitarios, territoriales, medioambientales; estos campos se entrecruzan y constituyen facetas de las vulnerabilidades de retractación y de expansión.

#### 2.1.2.1. *Vulnerabilidades económicas*

Se trata, fundamentalmente, de vulnerabilidades de retractación que derivan del declive de actividades industriales o agrícolas, o de servicios debido a una liberalización comercial que ocasiona que cada país esté confrontado a un impacto de competitividad que va a afectar a una cierta cantidad de sus sectores económicos y de sus unidades de producción. Por lo general, la vulnerabilidad deriva de una liberalización que involucra directamente al país implicado (aquí se trata de una vulnerabilidad de retractación directa), pero también puede derivar de tratados de liberalización entre terceros países (aquí se trata de una vulnerabilidad indirecta).

La retractación no solo se refiere a actividades para el mercado interior (por ejemplo, sustitución de importaciones), sino que también puede referirse a actividades exportadoras afectadas por una modificación del reparto comercial internacional en beneficio de un tercer país.

#### 2.1.2.2. *Vulnerabilidades sociales*

Por pérdidas de empleos (vulnerabilidad de retractación) que priva de ingresos a trabajadores en países donde las redes de protección social son inexistentes o embrionarias, o más insidiosamente por la transformación de empleos permanentes en empleos temporales que son sinónimo de estatus precario. El ejemplo chileno es muy revelador de este deslizamiento de los empleos permanentes de agricultores despojados de su estatus de agricultor hacia empleos temporales<sup>15</sup> principalmente vinculados a los períodos de cosecha en el sistema agroexportador: en 1965 Chile contaba con 355.000 asalariados agrícolas y en el 2003 se contabilizaban 500.000. Pero, en las mismas fechas, los asalariados permanentes

---

<sup>15</sup> Sin embargo, no hay que echar sombra sobre la evolución chilena, ya que este aumento del empleo estacional no impidió una fuerte reducción de la pobreza rural, particularmente ejemplar en América Latina. En relación con la pobreza, véase especialmente Foster y Valdés (2006).

disminuyeron de 208.000 a 120.000, mientras que el número de trabajadores temporeros aumentaba de 147.000 a 380.000 (Rojas Marín 2004) y la disponibilidad de la mano de obra estacional se convertía en un verdadero problema en las zonas más involucradas en la agricultura de exportación.<sup>16</sup>

### 2.1.2.3. Vulnerabilidades sanitarias

A menudo, las condiciones técnicas de trabajo en el creciente sector exportador incluyen productos muy nocivos para los trabajadores (solventes, fitosanitarios), cuyo uso está prohibido en los países del norte pero que aún está autorizado en el sur... y, por ende, siguen siendo fabricados por las empresas químicas o agroquímicas. Las condiciones de trabajo en los invernaderos que producen flores para los mercados norteamericano o europeo son ejemplos perfectos de los peligros sanitarios a los que se exponen los trabajadores en las actividades exportadoras.

### 2.1.2.4. Vulnerabilidades medioambientales

Se trata, principalmente, de vulnerabilidades de expansión vinculadas a especializaciones exportadoras agrícolas o mineras que van a poner en peligro a los ecosistemas o acarrear conflictos relativos al uso del agua que pueden desembocar en una sobreexplotación del recurso.

Los ecosistemas pueden verse deteriorados por el abandono de los métodos de cultivos tradicionales —que no son suficientemente productivos— en favor de mercados para la exportación. De ahí provienen las rupturas de los equilibrios por desajuste de las rotaciones, las pérdidas de biodiversidad o las propagaciones incontrolables de plagas.

El cultivo de la quinua<sup>17</sup> en el Altiplano boliviano es un buen ejemplo de esta situación: la demanda de quinua para la exportación ha tenido un verdadero auge<sup>18</sup> en estos últimos años, a menudo en el marco del comercio justo. Aparte del

<sup>16</sup> Encuestas en el terreno, regiones de Temuco (abril) y Chillán (noviembre). Véase Regnault (2005).

<sup>17</sup> Esta problemática es actualmente analizada por el programa EQUICO (Emergencia de la Quinua en el comercio mundial: consecuencias sobre la durabilidad social y agrícola en el Altiplano boliviano) desarrollado en Bolivia por investigadores del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD). EQUICO es un programa ANR. Para mayor información, véase <[www.inra.fr/content/download/11037/141729/version/1/file/EQUICO.pdf](http://www.inra.fr/content/download/11037/141729/version/1/file/EQUICO.pdf)>.

<sup>18</sup> Las exportaciones bolivianas de quinua alcanzaron un millón de dólares en 1994; en el 2006 sobrepasaron los 4 millones de dólares. Véase Laguna (2007).

hecho de que el precio de la quinua aumentó mucho (acarreado gran perjuicio a los consumidores bolivianos), el fuerte estímulo a la producción habría quebrado el equilibrio entre el cultivo de la quinua y la crianza de llamas (conflictos por el uso de los suelos) que se vería reflejado en una erosión de los suelos.

Las competencias por los usos del agua, exacerbadas por la instauración de modelos agroexportadores, pueden implicar sobreexplotaciones de los recursos (fósiles en particular) y amenazar los suministros tradicionales. Perú es un buen ejemplo de tal situación, en particular, en la región Ica con la competencia por los pozos entre los cultivos tradicionales (Rendón 2006) y los cultivos de exportación y la consecuente sobreexplotación de la capa freática.

### **2.1.3. Las reconversiones**

Más allá del carácter condicional de las oportunidades y amenazas que provocan las vulnerabilidades, la mundialización confronta a los países del sur (y del norte también) con problemas de *reconversiones necesarias indispensables pero desigualmente accesibles*, de las que puede eventualmente depender la capacidad para aprovechar las oportunidades y administrar las vulnerabilidades. En efecto, la mundialización, a través de sus efectos de retractación (tanto sobre la producción destinada al mercado nacional como sobre las actividades exportadoras), amenaza «con liberar» factores de producción (tierra y mano de obra fundamentalmente para la agricultura) y con facilitar la caducidad y obsolescencia del capital técnico. ¿Las tierras abandonadas para la producción de bienes —en adelante importados— tienen una buena reconversión agronómica hacia producciones no amenazadas en el mercado interno o producciones exportables? ¿La mano de obra liberada puede reconvertirse (edad, nivel educativo)? ¿Es posible una reconversión de esta mano de obra en el lugar de trabajo y de residencia iniciales o esta mano de obra deberá migrar (hacia la ciudad, migración nacional o internacional)? Desde la óptica de las reconversiones, los territorios son profundamente desiguales: un territorio agrícola con buena reconversión agronómica y que goza de una contra estación en relación con importantes mercados<sup>19</sup> y que afronta un impacto de competencia exterior, estará en una muy buena posición en relación con un territorio con escaso potencial agronómico y cuya mano de obra es mayoritariamente analfabeta.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> ¡Cualquier parecido con Chile de ninguna manera es casual!

<sup>20</sup> El *bour* marroquí (zona de cultivo de secano, sin irrigación), que comprende la gran parte del territorio, constituye un buen ejemplo.

## 2.2. El cuadro ORV

Acabamos de examinar por separado O, R y V con la finalidad de aclarar la naturaleza y proporcionar ejemplos. Por más indispensable que sea este procedimiento, constituye tan solo una etapa previa en el planteamiento ORV. Ahora es necesario combinarlos para comenzar a vislumbrar la capacidad que tiene un país para inscribirse, efectivamente, en la mundialización y, en particular, su componente de liberalización comercial que eventualmente dará paso a oportunidades. Esta combinación será principalmente examinada desde un punto de vista estático, en el marco de un cuadro ORV; sin embargo, comenzaremos a dar algunas pistas para dinamizar el razonamiento al demostrar que los elementos O, R y V distan mucho de ser independientes.

### 2.2.1. El enfoque estático

La combinación estática da cuenta de la capacidad inmediata que posee un territorio para sacar provecho de una profundización de su inserción internacional.

**Cuadro I**  
**Cuadro ORV**

	Fuerte interés	Situaciones intermedias		Ningún interés
Oportunidades	sí	+	+	no
		-		
Reconversiones	sí	+	-	no
		-		
Vulnerabilidades	no	-	+	sí
		+		

**Fuente:** elaboración del autor.

En la interpretación de este cuadro, inmediatamente se imponen dos casos extremos, que en el esquema han sido tratados bajo un razonamiento binario sí / no:

- Si un territorio goza de oportunidades con la apertura de sus fronteras, si presenta una buena reconversión de sus factores de producción para responder a las demandas extranjeras y si no presenta vulnerabilidades específicas... tiene fuerte interés en adherir a la liberalización agrícola y su capacidad para sacar provecho es máxima. Habrá tal vez algunos perdedores (actividades que están

en competencia con las importaciones), pero el balance será globalmente positivo: mejora del bienestar a corto plazo y ausencia de amenazas de efectos perversos a largo plazo (ausencia de vulnerabilidades).

- Si un país no goza de oportunidades con la apertura de sus fronteras, si los factores «liberados» por nuevas importaciones no pueden ser objeto de reconversión, y si sus vulnerabilidades son fuertes... el interés en adherir a la liberalización comercial agrícola es nulo (salvo con compensaciones extra-agrícolas, en el marco de un razonamiento multisectorial). Solo puede haber perdedores agrícolas si se insertan en un nuevo reparto comercial internacional, incluso si el actual sistema es poco satisfactorio respecto a su eficiencia económica.

De hecho, el alcance práctico de estos dos casos límite es escaso: su única utilidad es balizar dos extremos de lo posible. Es más plausible que la realidad de cada territorio esté entre estas dos situaciones: más o menos oportunidades, más o menos reconversiones, más o menos vulnerabilidades. Cada territorio debe ser evaluado con + o con - en relación con los tres elementos O, R y V, agregados de la manera como se presentan en el cuadro anterior bastante simplificado, o desglosados —lo que también es posible— según tipos de agricultura,<sup>21</sup> factores de producción,<sup>22</sup> tipos de oportunidades o de vulnerabilidades. Al final de esta combinatoria, queda claro que un territorio O+R+V- está mejor preparado que un país O-R-V+ para sacar provecho de la liberalización agrícola.

### **2.2.2. Elementos de enfoque dinámico**

No obstante, los límites de este cuadro simplificado (e incluso de versiones más sofisticadas) son evidentes. Se trata de un enfoque estático: apaciguador para los territorios O+R+V- (¡pero que corren el riesgo de dormirse en sus laureles!), desesperante para los territorios O-R-V+ (que podrían perfectamente asumir una actitud terca de denegación a toda apertura). Un determinismo que causa ansiedad puede derivar de este tipo de enfoque; por ende, solo debe constituir una etapa del razonamiento (un balance inicial) que luego debe dinamizarse: pueden construirse oportunidades, pueden facilitarse reconversiones, pueden corregirse vulnerabilidades. ¡Resulta fácil sobrepasar esta etapa por cuanto deriva de la interdependencia de las ORV que necesariamente generan una dinámica... para bien o para mal!

<sup>21</sup> Agricultura de secano o irrigada, industria de mano de obra para la exportación, industria de sustitución de importaciones, industria altamente tecnificada, servicios...

<sup>22</sup> Terrenos irrigados, terrenos de secano, mano de obra no cualificada, mano de obra cualificada...

### 2.2.1. *Las oportunidades*

Su implementación puede influir sobre las vulnerabilidades y sobre las reconversiones. Las vulnerabilidades de expansión tenderán a aparecer y a aumentar a causa de la explotación de nuevos mercados abiertos por la liberalización. Las vulnerabilidades sanitarias y medioambientales están particularmente involucradas. Pero, simultáneamente, la expansión de estas nuevas actividades puede facilitar reconversiones (bajo condiciones que veremos más adelante)... que podrían reducir las vulnerabilidades de retractación.

### 2.2.2. *Las reconversiones*

La puesta en marcha de las reconversiones puede ser indispensable para que un territorio esté en posibilidades de aprovechar plenamente las oportunidades (necesidad de mano de obra, necesidad de terrenos). Del mismo modo, buenas reconversiones van a permitir reducir el peso de las vulnerabilidades de retractación, transfiriendo mano de obra a otros procesos de producción.

### 2.2.3. *Las vulnerabilidades*

La implementación del nuevo reparto comercial internacional las presenta como tipos de vulnerabilidades de retractación, a las cuales se añaden las vulnerabilidades de expansión vinculadas a la implementación de las oportunidades. Si este cóctel de vulnerabilidades es un detonante que permite causar una gran crisis económica y social que puede degenerar en una crisis de gobernabilidad, se dan las condiciones para que sean satanizadas, bloqueadas y que las reconversiones no logren enganchar a causa de los movimientos sociales de denegación del nuevo reparto (por ejemplo, movimiento campesino de defensa de los terrenos, que impide su reasignación). En general, estas dinámicas negativas no son predominantes, pero si acaso lo fueran en las condiciones específicas de un determinado territorio, se establecería una dinámica negativa. Las dimensiones étnicas y culturales de tal dinámica no deben ser ignoradas: poblaciones indígenas siempre alejadas del poder y temiendo más bien una mundialización-saqueo y no una mundialización-repartición de los frutos del crecimiento,<sup>23</sup> u orientaciones ideológicas muy opuestas a la «modernidad» occidental facilitadas por el proceso de mundialización podrían ser vectores decisivos de dicho proceso de dinámica negativa.

<sup>23</sup> El rechazo de Bolivia, desde que Evo Morales asumió el poder, a involucrarse en tratados de libre comercio, tanto con los Estados Unidos como con Europa, puede interpretarse según estos parámetros de lectura.

Esta lectura dinámica de las interacciones ORV es, sin duda, más esclarecedora que el cuadro estático anteriormente presentado. Sin embargo, sigue siendo un poco frustrante en la medida en que es una constatación del carácter positivo o negativo de las relaciones ORV existentes más que una indicación que permita maximizar las relaciones positivas y minimizar las relaciones negativas. Pero este análisis indica claramente en qué dirección es necesario buscar: del lado de las políticas que deben ser implementadas. En efecto, son las políticas, implementadas por los actores, a escalas territoriales pertinentes, las que pueden desencadenar los procesos de maximización y minimización deseados para una trayectoria positiva de un territorio en la mundialización.

Una dinámica ORV positiva presupone lo siguiente:

- *Facilitar la implementación de oportunidades*: si no se implementan las oportunidades no se podrá extraer ningún beneficio de la liberalización comercial. En principio, esta activación incumbe al mercado. Se requiere, por lo demás, que las infraestructuras de transporte permitan la exportación de mercancías... y en consecuencia su producción para los mercados exteriores. Del mismo modo, sin un mínimo de política de competencia, las transmutaciones de ingresos de protecciones en beneficio de los importadores y transformadores corren el riesgo de no garantizar ninguna ganancia a los consumidores con la liberalización de las importaciones.
- *Minimizar las vulnerabilidades de expansión*: desarrollando las oportunidades de manera duradera o sostenible, generalmente a contracorriente de los intereses a corto plazo de los grupos de presión exportadores que preconizaron la liberalización comercial que es la causa de dichas oportunidades, prohibiendo los insumos nocivos para la salud humana, para el medio ambiente y la biodiversidad, imponiendo buenas prácticas agrícolas en favor de la conservación de los suelos...
- *Reducir el impacto de las vulnerabilidades de retractación*: en primer lugar, a partir de las negociaciones comerciales, es decir, al inicio de la problemática, negándose a liberalizar productos demasiado sensibles, con impactos inaceptables para numerosas poblaciones (como es el caso del trigo en los tratados de libre comercio de Marruecos<sup>24</sup> tanto con los Estados Unidos como con Europa, o del arroz en los tratados de libre comercio de Corea<sup>25</sup>); que son

---

<sup>24</sup> Marruecos protege su producción interna de trigo implementando cuotas arancelarias de volumen variable en sus tratados comerciales, en función de la producción nacional. Véase Akesbi (2006).

<sup>25</sup> Corea ha excluido al arroz de su liberalización comercial en el marco de sus tratados de libre comercio tanto con los Estados Unidos como con Chile, Singapur, con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en

consecuencia de los acuerdos comerciales, estableciendo mecanismos de apoyo a las actividades amenazadas —cuando ello es posible— en condiciones de eficiencia aceptables (políticas de modernización) o de mantenimiento de recursos de los activos eliminados en caso de imposibilidad de reconversión inmediata (rentas de inactividad duraderas para las personas de mayor edad, ayudas transitorias para los demás), permitiendo que las poblaciones rurales, víctimas de la reducción de tal o cual actividad puedan insertarse en otra actividad.

- *Maximizar las reconversiones*: desplegando acciones de capacitación de la mano de obra con miras a una adaptación a otra actividad, proporcionando un marco estimulante a los capitales que pueden desarrollar nuevas actividades (respetando las normas sanitarias, medioambientales y del trabajo), facilitando la reasignación de los terrenos.

Si las grandes líneas de acción para las políticas han sido señaladas, su posterior implementación dependerá de las condiciones concretas de cada país. Los medios de acción son múltiples. La mención anterior acerca de las políticas de competencia, de las prohibiciones de uso de tal o cual producto... requieren evidentemente la promulgación de normas que pueden tomar diversas formas, según los protagonistas que son la causa. Pero la promulgación de normas puede ser letra muerta sin la existencia de un mecanismo de control del respeto de dichas normas o de certificación de ellas. De esta forma, estas acciones pueden favorecer una inserción positiva y sostenible en la mundialización de territorios que, de otro modo, correrían el riesgo de ser tratados bajo un enfoque de las oportunidades del comercio internacional puramente especulativo, en vez de constituir el cimiento de un desarrollo sostenible a largo plazo. Por otro lado, muchas de las acciones anteriormente mencionadas requieren la movilización de medios financieros, tanto para mejorar infraestructuras como para facilitar reconversiones, fomentar tal o cual tipo de práctica productiva en vez de tal otro... Por lo tanto, un asunto crucial del desencadenamiento de una dinámica positiva a consecuencia de un reposicionamiento internacional es el de la capacidad de los Estados y, más generalmente, de los actores colectivos<sup>26</sup> para movilizar una parte del valor agregado creado por la explotación de las oportunidades en favor de la mejora de las reconversiones y de la gestión de las vulnerabilidades. Si este valor agregado se lo apropia íntegramente una pequeña franja de grandes propietarios de bienes in-

---

inglés) o la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Véase <<http://www.jef.or.jp/PDF/S1-3kimppt1107.pdf>>.

<sup>26</sup> Colectividades territoriales, gremios profesionales...

muebles o de industriales que sobreexplotan una mano de obra no cualificada en condiciones sanitarias deplorables... hay una fuerte probabilidad de que la interacción ORV sea negativa, amenazando los equilibrios sociales, sanitarios y medioambientales, y que la explotación de las oportunidades se convierta en un motor de perennidad de subdesarrollo. A la inversa, si una parte significativa del nuevo valor agregado, derivado de la implementación de las oportunidades, puede movilizarse en favor de los equipamientos colectivos, de la educación y de la capacitación profesional, y de la gestión de los desafíos hidrológicos y medioambientales, entonces hay una gran probabilidad de que la interacción ORV sea positiva, y que la explotación de las oportunidades sea un motor de desarrollo a largo plazo.

No obstante, una buena utilización del valor agregado socializado no puede y no debe limitarse a un enfoque defensivo de corrección de los impactos del nuevo reparto, con la única compensación de las pérdidas de los perdedores debidas a las ganancias de los ganadores, sino nada cambiaría y persistirían las ineficiencias. Administrar la liberalización no puede significar que uno proceda como si nada debiese cambiar y que cada uno permanezca en el mismo lugar, debe significar más bien un acompañamiento del cambio, organizar transiciones socialmente aceptables por una parte y, por otra —y ello es fundamental— favorecer el posicionamiento del territorio dentro de una mejor trayectoria económica, social, educativa, científica, medioambiental... Acompañar el cambio para favorecer la transformación, tal podría ser la consigna de una buena gobernabilidad de la liberalización.

En conclusión, la mundialización no es buena ni mala en sí misma, ino es ni el Diablo ni el buen Dios! Es un hecho que deriva de la progresiva ampliación de las escalas espaciales a lo largo de la historia de las sociedades humanas, desde la economía campesina hasta la economía planetaria. ¡Por lo tanto, no es que la mundialización deba aceptarse o rechazarse, debe administrarse, regularse! El paradigma ORV, aplicado aquí a la liberalización agrícola, fue concebido como un marco analítico que permite comprender la mundialización como fenómeno diferenciado y territorializado, así como comprender las articulaciones con la finalidad de definir mejor las políticas de optimización de las trayectorias territoriales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKESBI, Najib

2003 *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne. Rapport National Maroc*. París : Centre International des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes.

2006 «Accord de libre-échange Maroc-Etats-Unis: un volet agricole lourd de conséquences». *Région et Développement*, n.º 23, pp. 107-128.

BOLÍVAR, R.M. y otros

2005 *El libro blanco del azúcar*. Santiago de Chile: RIL editores.

CRAWFORD, J. y R. FIORENTINO

2005 «The Changing Landscape or Regional Trade Agreements, World Trade Organization». *Discussion Paper*, n.º 8.

DEBLOCK, C. y H. REGNAULT (dirs.)

2006 *Nord-Sud: la reconnexion périphérique*. Montreal: Éditions Athéna.

FOSTER, W. y A. VALDÉS

2006 «Chilean Agriculture Andmajor Economic Reforms: Growth, Trade, Poverty and the Environment». *Région et Développement*, n.º 23, pp. 187-214.

KJÖLLERSTRÖM, M.

2006 «The Special Status of Agriculture in Latin American Free Trade Agreements». *Région et Développement*, n.º 23, pp. 73-106.

LAGUNA, P.

2007 «Dominios y escalas de la globalización agrícola: variabilidad de las consecuencias de la globalización de la quinua real del Altiplano Sur, Bolivia». Texto presentado en el Seminario Franco-Andino realizado en Lima, en la Pontificia Universidad Católica del Perú del 15 al 16 de noviembre de 2007.

PETIT, M.; J. L. RASTOIN y H. REGNAULT (coords.)

2006 «Libéralisation agricole et pays en développement». *Région et Développement*, n.º 23.

REGNAULT, H.

2005 «Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies». *Région et Développement*, n.º 22, pp. 19-38.

2006 «Libéralisation agricole et développement: enjeux, paradoxes et ambiguïtés». *Région et Développement*, n.º 23, pp. 15-40.

HENRI REGNAULT

RENDON SCHNEIR, E.

2006 El tratado de libre comercio Perú-EEUU y sus impactos ambientales en el sector agrario de la región de Ica: el caso del pallar. Seminario ACRALENOS II, Santiago de Chile 9-11/11/2006.

ROJAS MARÍN, A.

2004 «La globalización y sus efectos en el espacio rural chileno». En *La pequeña empresa agrícola y los desafíos de la globalización*. Santiago de Chile: Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), pp. 43-88.