

# 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.

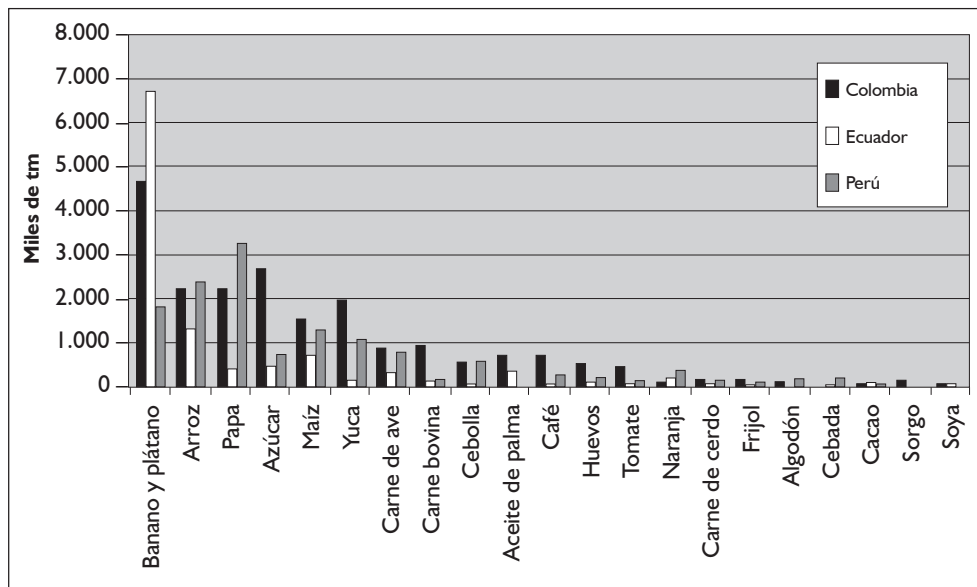
La producción subregional es similar con algunos matices. Mientras que Colombia se concentra en la producción de banano y plátano (22%), azúcar (13%), arroz (11%), papas (11%), yuca (9%), Ecuador tiene mayor participación de banano y plátano (58%), seguido de arroz (11%), maíz (6%), papas (4%) y azúcar (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

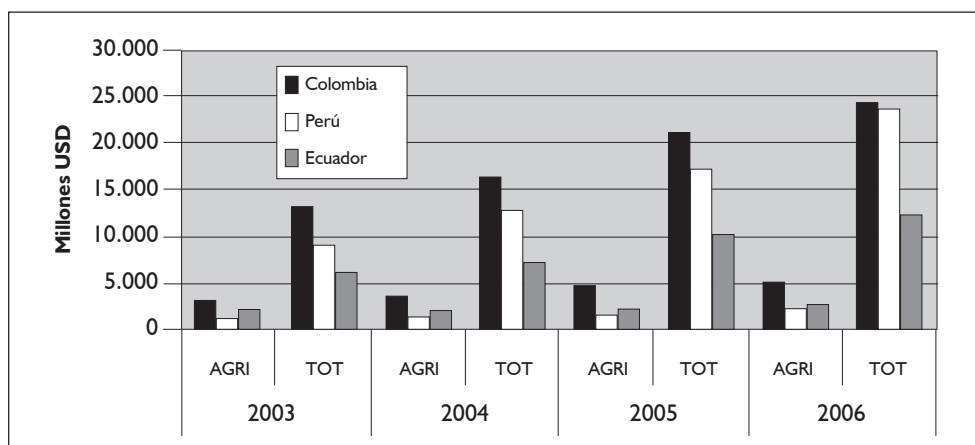


Fuente: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA  
 2007 Producción, superficie y rendimientos de productos agropecuarios. Proyecto estadístico. Cuadro 50.

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

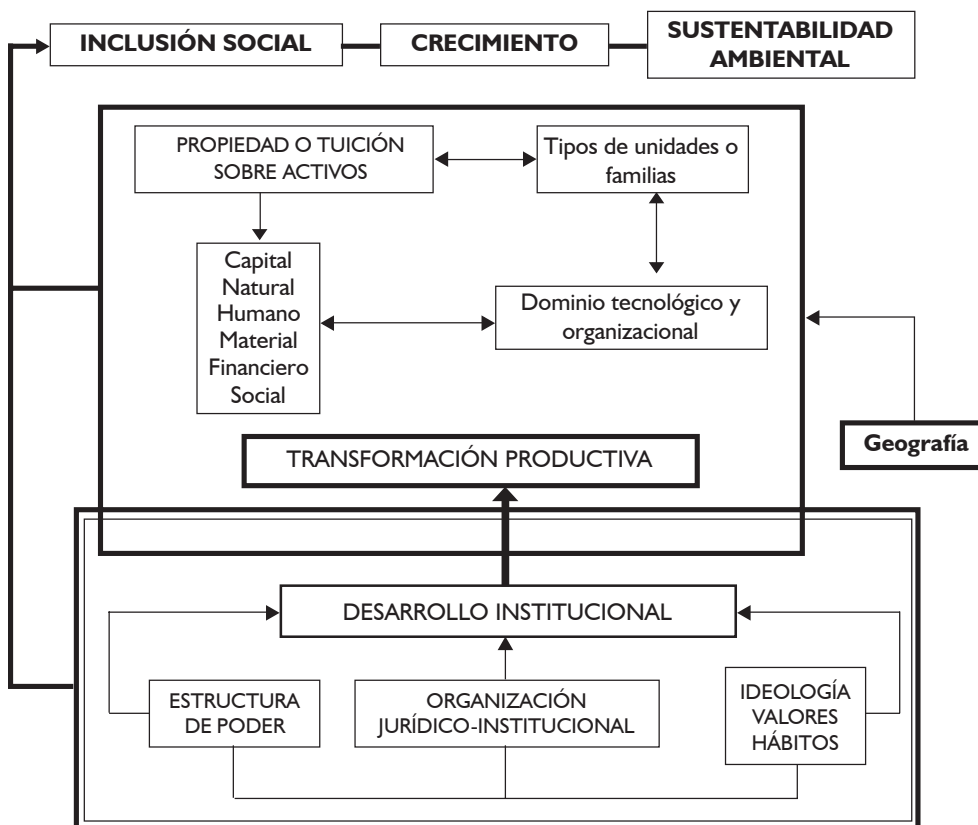
situaciones desventajosas. Los impactos analizados de los acuerdos comerciales para Centro América, Chile y los países andinos llegan a conclusiones similares.

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.