

Los Tratados de Libre Comercio y sus implicancias en el desarrollo del sector agrícola en el Perú, 2008-2018

Free Trade Agreements and their implications for the development of the agricultural sector in Peru, 2008-2018

José Rosario Ruiz Vera

Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo

<https://orcid.org/0000-0002-4843-5893>

Dominga Ayvar-Cuellar

Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo

<https://orcid.org/0000-0003-1357-978X>

RESUMEN

En este trabajo abordamos las implicancias agrarias del Tratado de Libre comercio celebrado por el Perú con Estados Unidos y el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea desde el año 2008 hasta el año 2018, identificando los aspectos positivos y los efectos adversos que estos han tenido en el desarrollo del sector agrícola peruano. La metodología utilizada para este artículo es uno de tipo explicativo y descriptivo. En los resultados de la investigación se realiza el análisis e interpretación de los elementos macroeconómicos recopilados, además de indicadores sociales dados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Riego, las Cámaras de Comercio de las Empresas de Exportación, el Grupo de Análisis para el Desarrollo, y data proporcionada por organizaciones no gubernamentales. Este trabajo permite identificar las políticas que debe seguir el Estado peruano para el desarrollo y consolidación de una política agraria moderna, de forma tal que las deficiencias identificadas puedan superarse y el sector agrícola pueda alcanzar productividad y competitividad en el marco de los tratados de libre comercio; asimismo se busca identificar formas para enfrentar amenazas sobre productos sensibles y aprovechar las oportunidades que representan los tratados de libre comercio que ha suscrito el Perú.

Palabras claves:

Política agraria peruana, tratados de libre comercio, TLC Perú-EEUU, TLC Perú-UE, competitividad agraria peruana.

ABSTRACT

In this paper we address the agricultural implications of the Free Trade Agreement signed by Peru with the United States and the Trade Agreement between Peru and the European Union from 2008 to 2018, identifying the positive aspects and the adverse effects that these have had on the development of the Peruvian agricultural sector. The methodology used for this article is explanatory and descriptive. The results of the research are based on the analysis and interpretation of the macroeconomic elements collected, in addition to social indicators given by the Ministry of Foreign Trade and Tourism, the Ministry of Agriculture and Irrigation, the Chambers of Commerce of Export Companies, the Analysis Group for Development, and data provided by non-governmental organizations. This work allows us to identify the policies that the Peruvian State must follow for the development and consolidation of a modern agricultural policy, so that the identified deficiencies can be overcome and the agricultural sector can achieve productivity and competitiveness within the framework of free trade agreements; It also seeks to identify ways to address threats to sensitive products and take advantage of the opportunities represented by the free trade agreements signed by Peru.

Keywords:

Peruvian agricultural policy, free trade agreements, Peru-US FTA, Peru-EU FTA, Peruvian agricultural competitiveness.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación es identificar la evolución de los impactos de los Tratados de Libre Comercio celebrados por el Perú en el sector agrícola, identificando las oportunidades sobrevenidas por estas convenciones y los efectos adversos, con la finalidad de proponer formas para disuadir las repercusiones negativas sobre la base de una política agraria que fomente la competitividad y el desarrollo del agro.

La agricultura peruana presenta serios problemas que impiden su correcto desarrollo. Como señalamos en el año 2007, existe un marcado deterioro de los activos agropecuarios (Ruiz Vera, 2007, p.20). El territorio peruano, pese a su gran extensión, tiene pocas tierras aptas para la agricultura de forma permanente, además de presentar una creciente tasa de urbanización en las áreas agrícolas y la erosión de suelos agravada por el cambio climático. En el año 2008, al portar de la celebración del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el 6,4% de los suelos en el Perú presentaba problemas de erosión severa, lo que representaba la pérdida de 8,2 millones de hectáreas especialmente en la Sierra, donde la pérdida de hectáreas se concentraba en un 65%. Para el año 2018, este porcentaje se mantiene y se ve agravado por el fenómeno de la desertificación, el cual mantiene una tasa del 79,7% de la superficie nacional afectada por desertificación de tierras agrícolas ubicada en la sierra y 20,3% en la costa (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, p.15). Por otra parte, de acuerdo a datos del Ministerio de Agricultura y Riego (2022) alrededor de 15 mil hectáreas agrarias se pierden cada dos años por los fenómenos del cambio climático, la salinización de los suelos y las plagas anómalas (p.4).

En segundo lugar, la escasez de las tierras cultivables se ve agravada por la fragmentación de la tierra, el minifundio y la dispersión de las parcelas, uno de los mayores obstáculos para la rentabilidad del agro peruano. Según datos del Ministerio de Agricultura y Riego (2015), la agricultura peruana concentra una gran cantidad de empresas agrarias familiares de tipo parcelera, donde el 85% de los agricultores tiene parcelas con menos de 10 hectáreas predominando las unidades productivas con un área entre 3 y 10 hectáreas (33%). El Ministerio de Agricultura y Riego (2015) determinó la existencia de 5.7 millones de predios rurales parceleros, de los cuales solamente estaban inscritos en registros públicos apenas 1.9 millones. Para el año 2018, la dinámica de formalización de hectáreas y predios agrícolas mejoró considerablemente, sin embargo, esta actividad se concentró esencialmente en la costa, donde los parceleros tienen en promedio predios superiores a 50 hectáreas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, p.9).

La fragmentación de las tierras genera efectos perjudiciales a los productores agrarios porque imposibilita el trabajo y producción a gran escala, con la consecuente pérdida de capacidad de negociación a lo largo del proceso productivo y la dificultad de comercialización de sus productos agrícolas. Dada la compleja geografía peruana, los costos del transporte de los productos agrarios es elevada, por lo que no son asumidos por los pequeños y medianos productores parceleros. Asimismo, la reducida extensión de las parcelas genera obstáculos para el desarrollo de cultivos de exportación, además de ser una traba para la obtención de créditos. Si a ello le sumamos los problemas en los mercados de tierras, tales como los elevados costos de transacción e información y los problemas en el saneamiento de los títulos de propiedad, podemos ver que los pequeños y medianos agricultores presentan muchas dificultades para una adecuada adaptación al mercado agrario internacional.

Actualmente, la actividad agrícola tiene una mayor extensión en la costa, sin embargo, persisten muchos problemas de sub utilización de tierras agrícolas en ambas regiones.

El agua es otro de los recursos básicos para el desarrollo de la actividad. La provisión y la distribución de agua requieren de una considerable inversión inicial que implica costos hundidos, mientras que los beneficios pueden considerarse bienes de apropiación colectiva y con problemas para generar tarifas de agua reales. Existe en el país un deficiente sistema de administración de riego y un bajo nivel de organización de las juntas de usuarios y comités de regantes debido a la falta de manejo de instrumentos y procedimientos técnicos y administrativos. Una de las razones de esta situación son las reducidas tarifas por derechos de agua que pagan los usuarios, las cuales no cubren los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura de riego y no permiten la recuperación de las inversiones públicas en nuevas irrigaciones.

Pese a estos inconvenientes, los Tratados de Libre Comercio han logrado generar mayores niveles de exportación de productos agrarios peruanos al extranjero de acuerdo a cifras de Proinversión (Proactivo, 2020). Para el año 2007 las exportaciones a Estados Unidos sólo eran de 3 millones de dólares, luego de la implementación del TLC con Estados Unidos esta cifra llegó a elevarse a 7 millones.

En ese sentido, en este trabajo pretendemos responder a la pregunta de qué políticas agrícolas debe implementar el Estado para solucionar los problemas que presentan los pequeños y medianos agricultores para el debido aprovechamiento de las disposiciones de los tratados de libre comercio y de ese modo facilitar la competitividad en el sector agrícola. Es fundamental determinar formas que disuadan o eviten per-

juicios económicos generados por las tendencias comerciales contemporáneas, de tal forma que puedan aprovecharse las oportunidades que representan los tratados de libre comercio que el Perú ha suscrito.

Para ello, desarrollaremos primero el marco teórico de los principales conceptos abordados, como política agraria peruana, tratado de libre comercio y comercio mundial, y vamos a contrastar dicha información con la información económica y social proporcionada por los informes y estudios del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Riego, El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX) en el periodo de los años 2008-2018.

REVISIÓN DE LITERATURA

Antecedentes

Las investigaciones realizadas en el contexto de las negociaciones para la celebración del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos dieron luces importantes sobre las grandes ventajas agrarias que nos generaría la puesta en marcha de esta convención. De esta forma, la investigación de Bustamante, Paz Cafferata, y García (2006) “La verdadera dimensión del sector agrícola peruano y el TLC Perú-Estados Unidos” fue una de las investigaciones más importantes, producto del diálogo de expertos organizado por la Universidad del Pacífico y el Ministerio de Turismo MINCETUR. En este trabajo se recalcaron las condiciones favorables y únicas que gozaba la agricultura andina y costeña, realizando un análisis de sensibilidad de los productos locales por la apertura comercial con este gran mercado, el impacto regional de consumo, además de señalar el potencial de crecimiento de las exportaciones peruanas (p.9-20). Este documento concluye que este tratado generaba situaciones óptimas para la disminución de la pobreza y un mejor camino hacia el desarrollo agrario.

De igual forma, Antonio Brack (2004) en “Tratado de libre comercio y biodiversidad del Perú” recalcó la importancia del desarrollo del sistema de patentes, recursos financieros, tecnología e ingeniería que Estados Unidos podría exportar hacia el Perú (p.9-12), siendo este un conjunto de herramientas fundamentales para el desarrollo agrario peruano dada la biodiversidad nacional. De esta forma, el Perú podría desarrollar aún más sus recursos biogenéticos, desarrollando patentes en semillas, raíces,

tubérculos, entre otros.

Mario Tello (2004) en “Marco técnico sobre el impacto económico del TLC Perú-Estados Unidos”, determinó grandes beneficios estimados mediante estudios técnicos ex ante que generaría el TLC de EE. UU., determinando que se estimaría el crecimiento del Producto Bruto Interno en un 7% (p.1-3). Para ello, recomendó aceptar que EE.UU. no reduzca las restricciones no arancelarias a los productos de exportación peruanos, entre otras políticas proteccionistas que este país no deseaba negociar.

Por otra parte, como señaló Morón (2005) en su trabajo “Evaluación del Impacto del TLC con EE. UU. en la economía peruana” el análisis macroeconómico de los beneficios de este convenio debe analizarse tanto a corto como a largo plazo, y de forma global, sin tomar en cuenta particularidades regionales o sectores económicos diferenciados, los que deben ser analizados de forma más detallada en otros estudios y especialmente a cargo de ministerios (p. 1-7).

Es importante contrastar esta información a la luz de las recientes investigaciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2020), la Sociedad de Comercio Exterior del Perú COMEX (2020), el Grupo de Análisis para el Desarrollo Económico GRADE (2020) y el informe de La Red Peruana por una Globalización con Equidad REDGE (2016) analizando los efectos reales del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en el sector agrario peruano.

Marco Teórico - Conceptos

Tratados de Libre Comercio

Los tratados de libre comercio son acuerdos internacionales entre dos o más países con la finalidad de eliminar aranceles y otras barreras no arancelarias o barreras parancelarias a las importaciones de bienes y servicios entre los países miembros del tratado. Sin embargo, este no es el único objetivo de estos acuerdos.

De acuerdo a Umaña (2005), los Tratados de Libre Comercio pueden tratar muchos temas, teniendo en cuenta diversos aspectos que pueden afectar el comercio entre los países que lo firman, como aspectos laborales, medioambientales, y geopolíticos (p 7-9). con el objetivo de facilitar el intercambio comercial y en pleno respeto de los derechos humanos, además de los principios consagrados en la Constitución y

marco legal de cada Estado.

Un tratado de libre comercio, parece ser a simple vista una amenaza para el agricultor nacional, pues representa una competencia para el sector agrícola y otros sectores; sin embargo, si todo el sector agrario trabaja con eficiencia, eficacia y economía, puede obtener productividad, competitividad y mejora continua, convirtiendo efectos adversos por la drástica apertura hacia mercados agrarios más competitivos que el nacional en grandes oportunidades, de modo que los agricultores peruanos puedan aprender y repetir los mecanismos técnicos de producción, conservación y venta para el adecuado ingreso a sus productos a los mercados internacionales de millones de consumidores.

La regulación agraria en el comercio mundial

El comercio internacional sería sumamente complejo y difícil si no existieran principios y normas acordados de forma multilateral. Si cada país tuviera su propio sistema, el intercambio comercial resultaría demasiado costoso y las relaciones comerciales serían caóticas, y una permanente fuente de conflictos.

El rol de la Organización Mundial del Comercio y los Acuerdos GATT

En 1995 nace la Organización Mundial del Comercio (OMC), sobre la base de una regulación multilateral y el principio de no discriminación, el que tuvo como antecedente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), organismo multilateral regulador del comercio mundial, al que el Perú se integró en 1951.

El principio de no discriminación implica que si los estados económicamente más solventes deciden dar una ventaja especial a determinado país miembro de la OMC se tendrá que hacer lo mismo con todos los países, de manera tal que los beneficios comerciales sean iguales. Esto también se conoce como el principio de Nación Más Favorecida (NMF). Existen excepciones a esta regla cada vez más utilizados, como los regímenes unilaterales de acceso preferencial otorgados por países desarrollados a los países en desarrollo, y los acuerdos entre determinado bloque de países, como la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR y el NAFTA (North American Free Trade Agreement, en inglés).

Por ello podemos decir que, si bien el comercio internacional mantiene normas de carácter multilateral, este ha mutado y tiende a incorporar a los Tratados de Libre Comercio de naturaleza bilateral, siendo estos un complemento de los acuerdos multilaterales de la OMC y no un sustituto. De esta forma, a partir de 1991 se acentuaron

los regímenes bilaterales y unilaterales de acceso preferencial, como aquella sostenida con la Unión Europea, quien creó el Sistema General de Preferencias Andino (SGPA) y ahora SGP Plus, al igual que los Estados Unidos con la implementación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) y la Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de Drogas (ATPDEA), acuerdos que benefician a Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

La regulación agraria en el comercio mundial

Desde noviembre 2006 comenzaron las negociaciones formales para la firma de Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea. La Unión Europea prioriza negociaciones por bloque de países y no negociaciones bilaterales, por ello el Perú entró en negociaciones junto con Colombia. Finalmente, el Acuerdo Comercial entre el Perú, Colombia y la Unión Europea fue celebrado en Bélgica, el 26 de junio de 2012.

El Acuerdo Comercial sostenido con la Unión Europea permitía gozar de un Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), las que fueron reproducidas con el sistema SPG Plus. El Perú calificó para ser beneficiario de ese sistema y tuvo un periodo de transición para su debida adaptación, siendo exitosa. De esta forma, el Mercado Europeo ha logrado recibir los productos nativos tales como los arándanos (o blueberries en inglés), mandarinas, paltas, piñas, golden, además de café, producto que representa el 5% de nuestras exportaciones a la Unión Europea (Cámara de Nacional de Comercio, Producción, Turismo y Servicios, 2019).

Según la Camara Nacional de Comercio del Perú el valor de las exportaciones nacionales hacia la Unión Europea fue equivalente a US\$ 7 mil millones en el año 2018, un monto mucho mayor a años precedentes, aumentando en un 11% al registrado en el año 2017. Las exportaciones hacia este bloque de países europeos tienen un importante porcentaje dedicado a la exportación de minerales y metales como materia prima, siendo los productos agrarios la tercera parte de las exportaciones. Esto hizo que, en el primer semestre del 2019, el valor de las exportaciones cayera en un 22% a consecuencia de la caída de los precios de los metales, lo que acarreo a la vez la disminución de la exportación de frutas en un 11%.

Por otra parte, GRADE (2020) ha presentado un informe concluyendo que existen tres productos gravemente afectados por este convenio comercial, y son la papa, los productos lácteos y los quesos (p.8). La papa procesada exportada desde la Unión Europea ha aumentado significativamente su consumo local en Perú, llegando a re-

emplazar el consumo del producto local en determinadas provincias. Por ello, es fundamental la imposición de medidas anti-dumping a estos productos, además de medidas de salvaguardia. Los afectados deben presentar esta solicitud ante INDECOPI. A recomendación de GRADE (2020) el Ministerio de Agricultura y Riego y la Convención para el Agro (Conveagro) también puede iniciar este pedido, sugiriendo medidas anti-dumping y subsidios (p.91).

Tratados de libre comercio y generación de empleo

En el 2017, según cifras de Promperú, el Perú realizó ventas al exterior por más de US\$44 mil millones, habiéndose convertido en el primer país en crecimiento exportador del continente americano, y tuvo metas muy favorables también en el año 2018. Este es el resultado más visible del aporte positivo de los Tratados de Libre Comercio celebrados con Estados Unidos, la Unión Europea y los posteriores convenios celebrados con otras potencias como China.

De igual forma, el empleo asociado a las exportaciones bajo los beneficios del ATP-DEA aportados por los Tratados de Libre Comercio ha crecido considerablemente. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), señalados también por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex) para el año 2018 existían 4,303,300 personas ocupadas en la agricultura, pesca y minería, un 25.8% del total de la población económicamente activa.

Por otra parte, este crecimiento exponencial de las exportaciones puede ser mucho más optimista de forma cualitativa, pues la tecnología compartida y desarrollada parcialmente en el Perú permite la generación de nuevos negocios, siendo esto muy positivo para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) del Perú. La oportunidad de desarrollo a partir de su integración al comercio internacional se presenta como alternativa real y concreta para este sector empresarial, pues las vincula a cadenas productivas más grandes.

De esta forma, las MYPE que exporten directamente o en asociación con otras pequeñas empresas, o sea que participen como proveedoras de empresas exportadoras, tienen la posibilidad de articularse con una mayor oferta de exportación y con procesos empresariales más avanzados, que hacen posible el acceso a crédito, tecnología, capacitación y, en general, servicios propios de un mercado desarrollado.

Para hacer realidad esa importante transformación, se requiere desplegar esfuerzos para impulsar esquemas de asociatividad y de reconversión de las empresas MYPE y PYMES. Justamente con el propósito de dar dinamismo a estas medianas empresas se realizaron la Ronda de Negociaciones de Guayaquil (Quinta Ronda de Negociaciones) que buscó identificar 12 perfiles regionales de países andinos afines para su adecuada asociatividad, cuyas versiones revisadas fueron presentadas a la Mesa de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales durante la Ronda de Tucson (Sexta Ronda). (Ruiz Vera, 2007, p.250-290)

En esa dirección debe ir también la promoción del establecimiento de franquicias de MYPES y PYMES andinas con firmas norteamericanas, que están aún pendientes de concretarse, además de promoverse compras estatales de tecnología en el mercado estadounidense y europeo. Es un reto todavía adecuarse a las exigencias y estándares del comercio internacional para ingresar en mejores condiciones a dos de los mercados más relevantes del mundo, es decir, el mercado estadounidense y el mercado europeo a través de los Tratados de Libre Comercio suscritos.

Política agrícola

La Política Agraria Nacional en el Perú la efectúa el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) junto a las autoridades de la Presidencia de Consejo de Ministros en Planes Multianuales de 3 o 4 años, sobre la que nacen Planes Agrarios Regionales elaborados por cada gobierno regional. En el caso del periodo estudiado, se aplicaron los Planes Multianuales Agrarios 2007-2011, 2011-2014 y 2014-2018, planes que desarrollaron subsidios como INCAGRO, SIERRA SUR y programas de asistencia para mejorar las técnicas de riego en favor de los productores agrarios de todo tamaño, acorde a los convenios de libre comercio celebrados con Estados Unidos y la Unión Europea.

Si bien han existido esfuerzos destinados a la dinamización y desarrollo hacia el agro, como los programas y subsidios mencionados dados por el Ministerio de Agricultura y Riego contenidos en los Planes Multianuales, el Perú mantiene serias deficiencias en el planeamiento y diseño de una política agraria estable, sin dar solución inmediata a los conflictos cotidianos que atañen la estructura agraria peruana de mediano tamaño.

Sin embargo, la ratificación de los Convenios Comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea permitió incorporar criterios de competitividad en la política agra-

ria, sin corregir distorsiones de los precios en el mercado internacional a nivel interno, y mantener una política de concertación permanente para la solución de conflictos. Esto ha permitido apoyar el proceso de recuperación productiva del sector, que en el 2006 presentó un notorio mejoramiento en sus principales variables.

Los objetivos que toda política agraria debe tener es en primer lugar lograr el desarrollo y competitividad de todo el sector agrario, considerando sus particularidades regionales y su confluencia nacional. En este aspecto, es importante señalar que, pese a la inexistencia de un mercado homogéneo de tierras, y la existencia de monopolios de facto, la falta de innovación tecnológica y la marginalización de los pequeños productores agrarios parceleros responde la ausencia de un Sistema de Investigación y Extensión Agraria en el Perú tanto pública como privada. Es necesario identificar las causas de la mala gestión agropecuaria de forma constante, sobre todo en las empresas familiares y proponer salidas para lograr su inserción al mercado nacional e internacional.

Por otra parte, otro objetivo que debe tener nuestra política agraria es la debida consolidación de cadenas productivas ordenadas. Considerando que la actividad agroexportadora acapara a una gran cantidad de trabajadores agrarios esencialmente en la costa, un aspecto fundamental es como enlazar la industria agroexportadora con otras cadenas productivas aledañas, fomentando la consolidación de un mercado y sistema agrario único. Se debe buscar detener el círculo de baja productividad, bajos ingresos y pobreza rural, con una estrategia de agro negocios vinculada a cadenas productivas, para dotar de un mayor valor agregado a la producción y un compromiso empresarial en la distribución de utilidades.

Otro objetivo importante que debe desarrollarse y fortalecerse en aras de los Tratados de Libre Comercio es la debida inserción al mercado agrícola internacional sin vulneración de nuestra seguridad alimentaria. La producción interna de alimentos debe ser lo suficientemente estable y equilibrada como para garantizar la disponibilidad de alimentos, o tener el suficiente poder de compra con sus exportaciones agropecuarias sin generar déficit insalvables en la balanza comercial.

Como vemos, a la actualidad, la política agraria del Estado Peruano, pese a tener muchas ventajas con las celebraciones de Tratados de Libre Comercio, no ha sido muy acertada, pues se ha dejado de lado los problemas inherentes a las provincias, la pequeña y mediana agricultura, además de los problemas de erosión de tierras que fomentan migraciones y la pérdida de mano de obra. Gran parte de la organización social de la fuerza laboral en el agro sigue recayendo exclusivamente en las familias

de los pequeños productores agrarios, quienes no han tenido acceso a los beneficios de los Tratados de Libre Comercio. Según GRADE “La política agraria de las últimas tres décadas se ha caracterizado por privilegiar la exportación de grandes empresas agrarias, con escasa atención a la agricultura familiar” (2020, p.16)

METODOLOGÍA

El nivel de la investigación es descriptiva-explicativa, por cuanto se describe las políticas y acciones de mejora del sector agrícola de forma teórica, se esbozan recomendaciones para competir ventajosamente en el marco de la política agrícola moderna y los tratados de libre comercio; y, se correlaciona los resultados de los informes realizados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, La Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex) y GRADE en sectores en la eficiencia, eficacia, economía, productividad, competitividad y mejora continua del sector agrícola de nuestro país tras diez años de celebración de los Tratados de Libre Comercio, en un rango de años de 2008-2018.

En esta investigación utilizaremos el método descriptivo, Por cuanto se especifica la política agrícola, los tratados de libre comercio; y el crecimiento y desarrollo agrícola, y explicativo correlacional, pues se utiliza como referencia los informes de las organizaciones mencionadas, dándonos un acercamiento más certero del impacto de los tratados de libre comercio.

Nuestra estrategia para la confrontación de nuestra hipótesis es precisamente lidiar con los aspectos negativos de estos convenios a la luz de las estadísticas e informes dados por las organizaciones del Estado Peruano y del sector privado, con el objetivo de promover soluciones a fin de lograr que cada vez más productores agrarios puedan acceder a los beneficios de los convenios de libre comercio.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Política Agraria Nacional en el Perú realizada por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) en el periodo estudiado de 2008-2018 comprende los Planes Multianuales Agrarios 2007-2011, 2011-2014 y 2014-2018. Estos planes desarrollaron subsidios como INCAGRO, SIERRA SUR y programas de asistencia para mejorar las técnicas de riego en favor de los productores agrarios de todo tamaño, lo que comprendía también a los productores medianos y pequeños más alejados de centros urbanos. El Plan Multianual Agrario del año 2011-2014 invirtió en promedio s/ 5 800 millones únicamente en proporcionar asistencia técnica para mejorar las técnicas de riego en la Sierra, siendo este una inversión mucho mayor a la ayuda destinada al riego en la Costa. Por otra parte, MINAGRI brindó capacitaciones, pasantías y programas de maestría a los trabajadores y gerentes de empresas agrarias andinas que deseaban capacitarse en Estados Unidos o la Unión Europea, con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

De la información brindada por Fairlie, y GRADE (2020), la pequeña y mediana empresa agraria ha recibido esencialmente asistencia y subsidios a modo de compensaciones por los perjuicios generados a productos agrarios sensibles como la papa a través de los programas INCAGRO, AGRORURAL y AGROIDEAS elaborados por MINAGRI (p.16). Sin embargo, es necesario que la participación de estas medianas empresas no se limite a la compensación, o a la capacitación temporal, sino que exija asistencia permanente para poder participar en términos más equitativos. En ese sentido, podemos señalar que los medianos productores agropecuarios, pese a la desinformación y el área mercantil del libre mercado, mantienen cierto nivel de participación comercial y ánimo positivo respecto a los Tratados de Libre Comercio que el Perú ha suscrito y los programas propuestos por MINAGRI.

De igual forma, El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo junto a la Superintendencia de Aduanas y Tributos (SUNAT) han generado el programa de EXPORTA FÁCIL destinado a la micro y pequeña empresa agraria, con un límite de exportación de \$ 7,500 dólares americanos desde el año 2008, programa que ha logrado mantenerse activo a través de los años generando una rápida aceptación entre los pequeños y microempresarios. Entre las bondades de este mecanismo es la participación de personas naturales con hectáreas muy reducidas. Es necesario generar una mayor difusión de este programa e implementar otros afines, de manera que el aprovechamiento de los Convenios de Libre Comercio sea más accesible a los pequeños

productores.

Pese a estos programas e incentivos, GRADE (2020) señaló que los pequeños y medianos agricultores peruanos aún presentan muchas dificultades comerciales (p.7). Para el año 2018, solamente el 4,2% de los agricultores familiares internos tenía acceso a algún tipo de asistencia técnica promovida por los Tratados de Libre Comercio, 9,2% a capacitación y crédito y únicamente 3,6% estaba asociado en algún tipo de personería jurídica para el comercio, lo que demuestra que la frágil organización agraria en el Perú aún mantiene serias deficiencias. Las empresas de la agroexportación son las principales empresas que han capitalizado la información y los acuerdos de los Tratados de Libre Comercio. (p.7)

Por otra parte, también es importante tomar en consideración lo señalado por La Red Peruana por la por una Globalización con Equidad (Redge, 2016) respecto a las liberalizaciones arancelarias (p.19-25). La liberalización arancelaria de los Tratados de Libre Comercio, en especial los TLC celebrados con la Unión Europea, han brindado en efecto una mejor accesibilidad a los productores peruanos a la Unión Europea. De igual forma, el TLC Colombia/Perú-UE brindó perspectivas de crecimiento de la exportación de productos primarios del Perú como minerales, madera y pesca, generando solo un pequeño aumento en los sectores medios, por lo que es imprescindible el acompañamiento estatal o privado a las pequeñas y medianas empresas del rubro para evitar la captación exclusiva de este mercado por parte de las grandes empresas de la agroexportación.

re otras limitaciones generadas por los Tratados de Libre Comercio en el agro peruano, son los efectos a corto y mediano plazo en el consumo local de productos agrícolas foráneos que gozan de millonarios subsidios en sus países de origen. En efecto, REDGE (2016) señala que solamente Estados Unidos invierte un monto aproximado de \$ 23 000 000 000 (veintitrés mil millones de dólares) en subsidios anuales a sus productores agrícolas; la Unión Europea, por su parte, dedica el 65% de su presupuesto anual en subsidios a los productores agrarios (p.19-22). Estos montos son mucho más competitivos que la inversión ordinaria que tiene el Perú hacia su producción agrícola.

Por otra parte, el TLC celebrado con la Unión Europea motivó que el Perú se comprometiera a eliminar la franja de precios para el maíz, el café y algunos productos lácteos. Esto hizo que la producción de lácteos sea uno de los sectores más vulnerables a la entrada en vigencia del TLC con la Unión Europea, además del café, que puede sufrir el fenómeno de la tercerización productiva en otros países (Redge, 2016, p. 20-23).

De igual forma, un reciente informe de GRADE (2020) ha señalado las repercusiones negativas que ha tenido el TLC-EU en el consumo de la papa importada y procesada (p.8). Entre los años de 2014 y 2019 se observa un gran incremento en el consumo de la papa importada (40%) acompañada también de una caída fuerte en los precios (-20%) (p.8-12). Esto representa en la práctica daños potenciales en los precios de los productores agrícolas internos que operan a través de precarias economías familiares.

Otro aspecto negativo acarreado por los Tratados de Libre Comercio es el monopolio de los medicamentos y fertilizantes, los que son casi de exclusivo origen extranjero. De esta forma, los precios de fertilizantes y medicamentos veterinarios dependen exclusivamente de la coyuntura internacional, por lo que un incremento exagerado de los mismos amenaza la debida gestión de plagas en las frutas y hortalizas.

De acuerdo a Germán Alarco (2015) el TLC sostenido con EE. UU. pese a las expectativas positivas por el mayor ingreso de divisas extranjeras de fuerte valor, nos ha mostrado una balanza comercial negativa o deficitaria, pues las exportaciones de EEUU crecieron en una proporción mayor a las exportaciones de Perú hacia Estados Unidos. En el periodo de 2009-2012, las importaciones norteamericanas de manufactura de bajo contenido tecnológico que ingresaron al Perú fue apenas de 19.5% a 32.1% (p.20).

De igual forma, otro aspecto negativo o punto débil del TLC particularmente con Estados Unidos es la asimetría en los términos de intercambio. Nuestras principales exportaciones siguen siendo materia prima y minerales, los que constituían el 98.5% de las exportaciones en el año 2009 y el 98.4% en el 2011. En el año 2018, de acuerdo a SICE, este número se redujo a 70%, diversificándose más el portafolio de exportaciones.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2018), sin embargo, recalcó que, durante los nueve años de vigencia del TLC sostenido con Estados Unidos, fueron los rubros de las exportaciones no tradicionales las que mejor desarrollaron su desempeño comercial (p.8-15). Esta categoría comprendió a nuevos productos agrarios de igual forma, lo que implicó el crecimiento de la exportación agraria en un 18,3%. El valor total de las exportaciones agropecuarias peruanas en el noveno año de vigencia del Tratado de Libre Comercio ascendió a 195 millones de dólares.

Por otra parte, esta misma institución (2018) señaló que existe un nivel moderado y bajo de supervivencia de los productos exportados en el tiempo (p.9). De los 248

nuevos productos exportados a Estados Unidos en el primer año de entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, solamente 21 se siguieron exportando hasta el noveno año de su implementación. Luego se tuvo la siguiente evolución:

- De los 198 nuevos productos exportados en el segundo año, 12 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.
- El tercer año se tuvieron 175 nuevos productos exportados, de los cuales solo 10 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.
- El cuarto año la variedad de productos exportados disminuyeron a 153, de los cuales solamente 17 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.
- El quinto año, de los 141 nuevos productos exportados, únicamente 10 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.
- El sexto año, 127 nuevos productos exportados, solamente 8 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.
- El séptimo año, de los 137 nuevos productos exportados en el 7.º año, solamente 12 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.
- Finalmente, en el octavo año, de los 100 nuevos productos exportados, únicamente 27 se siguieron exportando hasta el noveno año de vigencia.

Esta información proporcionada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2018) nos permite identificar un perfil dinámico de las exportaciones peruanas y de los distintos actores en este mercado (p.9).

En ese sentido, Bayona (2019), viceministra de comercio exterior y turismo, señaló que pese a los inconvenientes, existen muchos aspectos positivos al desempeño comercial de los pequeños y medianos empresarios agrarios durante los últimos diez años. Entre ellos, la generación de capacidades para la exportación, y una preparación en “la cultura exportadora.” Esto ha repercutido positivamente en la cadena de suministro, fomentando la participación de nuevos exportadores peruanos. Por otra parte, el nivel de pobreza, según datos de CEPAL mencionados también por Bayona (2019), ha disminuido considerablemente, siendo la tasa de pobreza en el Perú de 49% en el año 2007 y disminuyéndose a 21.7% en el año 2017, en buena medida, gracias a estos convenios.

El Reporte de Pobreza monetaria realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática correspondiente al año 2018 muestra cifras muy optimistas en el sector rural (p.7-10). El porcentaje de hacinación por familia ha disminuido considerablemente, y ha aumentado en contraste el tipo de material noble de las casas y el acceso al agua. De igual forma, se ha incrementado el acceso a distintos tipos de alumbrado eléctrico, y la participación de las mujeres en la educación ha crecido. (p.10-12).

Por ello, pese a las dificultades sobrevenidas por la gran apertura a los mercados altamente competitivos, los Tratados de Libre Comercio son herramientas muy útiles que han tenido un impacto positivo en términos generales, y pueden ayudar mucho más al agricultor peruano, especialmente para adquirir nuevos activos e infraestructura tecnológica a precios accesibles dada la eliminación de aranceles a la importación de bienes en tecnología proveniente de Estados Unidos, paliando el déficit de tecnología y brecha digital en las regiones.

Para resolver problemas a futuro respecto a productos agrícolas sensibles, es necesario que la organización de los agricultores solicite al Estado y sus instituciones competentes la realización de campañas que permita formalizarlos e inscribir sus empresas agrarias en Registros Públicos como parte esencial de una política agraria, además de solicitar una mejor capacitación respecto a los beneficios del Tratado de Libre Comercio, específicamente en materia de importación de bienes en tecnología. El Estado Peruano también debería comprometerse en realizar compras estatales que permita activar las subvenciones comerciales a los bienes tecnológicos provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea, como una forma necesaria para compensar los perjuicios causados a la economía y producción agraria con la introducción de productos agrícolas altamente subvencionados por estos países.

Por otra parte, es necesario que los agricultores mantengan una actitud proactiva frente a la inacción del Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura, quienes debe ayudarlos con la gestión de los acuerdos de los tratados de libre comercio en el sector privado (especialmente en la banca privada). De esta forma podemos señalar que, pese a los aspectos negativos identificados por los agricultores medianos y pequeños en la aplicación y vigencia de los Tratados de Libre Comercio, es necesario hacer uso de las herramientas que estos convenios aportan en la práctica, elevando los indicadores de rentabilidad y gestión.

Asimismo, se recomienda realizar lo siguiente para el efectivo aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio. Primero, aprobar y aplicar una nueva Ley de Aguas y una nueva Ley Forestal. Luego, aprobar y aplicar un Reglamento para el acceso a

los recursos naturales genéticos. Por otra parte, es importante valorizar los beneficios y los costos ambientales de la producción agropecuaria y forestal, de modo que la que sea amigable con la conservación del ambiente y los recursos naturales sea reconocida como tal en los mercados de bienes y servicios. Asimismo, es relevante el manejo gerencial de las Áreas Naturales Protegidas conformantes del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Finalmente, enfatizamos el hecho de la importante labor de promover inversiones públicas en áreas estratégicas para la recuperación de recursos, bosques y biodiversidad, capacitar a las Juntas de Usuarios de Riego en el manejo de los recursos, agua y suelo, y valorizar e internalizar los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, considerando los costos de prevención, mitigación, vigilancia y control. Generar y difundir información ambiental confiable, veraz y oportuna.

CONCLUSIONES

La firma de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea ha sido positiva, al incidir directamente en la disminución de la pobreza en el Perú durante el rango de diez años desde el año 2008 hasta 2018, especialmente en zonas rurales, además de promover el ingreso de activos agrarios modernos para las técnicas de riego y arado, y otros productos tecnológicos a fines. El Perú contaba con un porcentaje promedio de 40% de pobreza y pobreza extrema antes de la celebración del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, reduciendo significativamente esta tasa al 20% en el año 2018. De igual forma, las exportaciones hacia Estados Unidos y la Unión Europea crecieron rápidamente, triplicando las exportaciones ordinarias sostenidas en el año 2008. Por ello, pese a los efectos adversos de la apertura de mercados altamente competitivos en determinados productos sensibles a nivel local, dada la exportación exitosa de tubérculos y frutas nativas del Perú estos productos se valoran mucho más en el mercado internacional, generando condiciones y oportunidades de inversión. Sin embargo, es necesario acompañar e instruir a los exportadores en general en el uso del sistema de patentes para semillas y productos agrarios, lo que permanece como una tarea pendiente.

Los beneficios de los Convenios de Libre Comercio celebrados con Estados Unidos y la Unión Europea han podido ser mayores si tuviéramos una participación mucho más activa del pequeño y mediano sector agrario, con el apoyo decidido del Estado

o del sector privado en el proceso de reconversión y organización comercial de los mismos. Todavía existen problemas de asociatividad en el agro, además de conflictos por la delimitación de las parcelas que no ha sido solucionada con una adecuada política agraria. Por eso, es necesaria la intermediación de un tercero, rol que puede asumir MINAGRI, MINCETUR o Conveagro para resolver amistosamente estos conflictos en aras de mejorar su competitividad y rentabilidad.

Por otra parte, es necesario implementar medidas de salvaguardas para los productos sensibles como la papa nativa, la que ha sido reemplazada por la papa procesada e importada de la Unión Europea, además de disuadir los efectos adversos de los precios internacionales en algunos productos importados como los fertilizantes. De igual forma, dada la crisis de los recursos fósiles y la gasolina, es necesario que el sector público subsidie rutas lejanas en los Andes para fomentar la inserción comercial de las pequeñas y medianas empresas agrarias.

Se recomienda que los agentes públicos y privados del sector den continuidad a las acciones de mejora en la infraestructura de riego, así como vigilar las concesiones de construcción y mejoramiento de las vías de transporte, especialmente carreteras y puentes, normalmente delegados a los gobiernos regionales. Por otra parte, también es necesario que MINAGRI realice mayores estudios sobre la adecuación de tierras de cultivo, fomento de cadenas productivas, y formación de capital humano, dando seguimiento a los productores agrarios y/o gerentes que han aprovechado las pasantías ofrecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, es importante que los medianos y pequeños productores se asocien para exigir adecuadamente acceso a los subsidios y financiamientos dados por MINAGRI, sin embargo, su participación no debe limitarse a la mera financiación, sino en asistencia y capacitación permanente. Esto también puede hacerse mediante la puesta en marcha de una política agraria moderna acorde a las disposiciones de los Tratados de Libre Comercio suscritos, que fomente la innovación de activos en riego, arado y fuentes de energía sostenible, como los paneles solares en zonas altoandinas, a través de créditos de la banca de fomento del Estado y de la banca privada. Si los objetivos de competitividad y desarrollo de la Política Agraria contenida en los Planes Multianuales Agrarios no logran concretarse por vaivenes políticos, es fundamental que el sector privado actúe fomentando técnicas asociativas y comerciales que generen eficiencia, eficacia y economía en el desarrollo de las actividades agrícolas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarco, G. (2018) *¿Qué pasó a 5 años del TLC entre el Perú y la Unión Europea?* Lima: Red Peruana para una Globalización con Equidad. p.1-98.
- Bustamante, P., Cafferata, J. & García, J. (2006). *La verdadera dimensión del sector agrícola peruano y el TLC Perú – EE.UU.* Lima. Universidad del Pacífico y MINCETUR. p. 2-29. https://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/b6b2f-la-verdadera-dimension-del-sector-agricola-peruano-y-el-tlc-peru-eeuu.pdf
- Brack, A. (2007). *Tratado de Libre Comercio y biodiversidad del Perú.*
Lima: PNUD/MINCETUR. p.1-14.
- Sayuri, M. (2019). *A 10 años del TLC Perú – Estados Unidos. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú.* Lima: MINCETUR. p. 1-17.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Análisis de políticas agropecuarias en Perú 2014-2018.* Colaboración de Aileen Agüero, Gonzalo Muñoz, Álvaro García, Andrea Alcaraz. Lima: BID. P. 3-55.
- Cuadra, G., Fairlie, A. & Florián, D. (2004). *Escenarios de integración del Perú en la economía mundial: un enfoque de equilibrio general computable.* Lima: CIES.
- Cámara Nacional de Comercio, Producción, Turismo y Servicios. (2019). *Comercio Perú – Unión Europea.* Consultado el 29 de abril del 2022: <https://perucamaras.org.pe/nt311.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama Social de América Latina.* Repositorio Digital. Consultado del 29 de abril del 2022 : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018>
- Escobal, J. & Ponce, C. (2006). *Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el Tratado de Libre Comercio.* Lima: GRADE.
- Fairlie, A. (2004). *El TLC en debate.* Lima: Fundación Friedrich Ebert, LATN.

- Fairlie, A. (2005). *Costos y beneficios del TLC con Estados Unidos*. Lima. Fundación Friedrich Ebert, LATN.
- Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE (2020). *Tratado de Libre Comercio Perú- Unión Europea y su impacto socioeconómico en la agricultura familiar*. Informe Final. Lima: REDGE.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Mapa de Pobreza Monetaria Provincial y Distrital*. Lima: INEI.
- Red Peruana para una Globalización con Equidad (Redge). (2016). *Impactos de los acuerdos comerciales internacionales adoptados por el Estado peruano en el cumplimiento y promoción de los derechos humanos en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú, COMEX (2022). *Exportaciones a Estados Unidos crecieron un 14.7% en enero-noviembre 2021*. Consultado el 29 de abril del 2022. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/exportaciones-a-ee-uu-crecieron-un-147-en-enero-noviembre-de-2021>
- Tello, M. (2004). *Marco técnico sobre el impacto económico del TLC Perú-Estados Unidos*. Lima. CENTRUM- Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Proactivo. (2018). *Proinversión destaca beneficios a 10 años de TLC- Estados Unidos*. Consultado del 30 de abril del 2022. <https://proactivo.com.pe/proinversion-destaca-beneficios-a-10-anos-del-tlc-peru-ee-uu/>
- Oficina General de Planificación Agraria, MINAG. (2008). *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007-2011*. Lima: Ministerio de Agricultura y Riego.
- Oficina General de Planificación Agraria, MINAG. (2011). *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2011-2014*. Lima: Ministerio de Agricultura y Riego.
- Oficina General de Planificación Agraria, MINAG. (2014). *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2014-2018*. Lima: Ministerio de Agricultura y Riego.
- Ministerio de Agricultura y Riego. (2015). *Problemas en la agricultura peruana*. Consultado el 30 de abril del 2022: <https://www.midagri.gob.pe/portal/22-sector-agrario/vision-general/190-problemas-en-la-agricultura-peruana>
- Ministerio de Agricultura y Riego. (2020). *Análisis de tendencias que impactan en el sector de agricultura y riego*. Lima: Informe CEPLAN.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2018). *Estudio de Aprovechamiento del TLC PERÚ-EEUU. 9º año de vigencia del TLC*. Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior, Dirección de Estudios Económicos. Lima: MINCETUR.

Umaña, C. (2005). *Temas no comerciales en la negociación comercial entre Colombia y Estados Unidos*. Bogotá: CEPAL.