
María Luisa Burneo de la Rocha

LA MOVILIZACIÓN DE LOS AGRICULTORES FRENTE AL TLC PERÚ-ESTADOS UNIDOS: HIPÓTESIS PARA LA DISCUSIÓN

La suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América (TLC-EUA) generó como respuesta, en el Perú, la movilización de distintos sectores de la sociedad civil tanto en Lima como en algunas regiones del país. La postura del Gobierno de Alejandro Toledo respecto de la firma del citado acuerdo, expresada en la frase “TLC Sí o Sí”, daba cuenta del reducido espacio que habría para escuchar puntos de vista distintos del planteamiento del Ejecutivo nacional. En relación con el tema agrario, uno de los actores que expresó su desacuerdo con las condiciones incluidas en el TLC-EUA fue la Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO), foro que agrupa a asociaciones gremiales, organizaciones de desarrollo y centros de investigación vinculados a la problemática agraria. CONVEAGRO cumplió un papel central en el marco de la campaña “TLC: ¡Así No!”, que agrupó a diversos sectores de la sociedad civil y expresó la voz de importantes gremios agrarios del país.

El caso de la firma del Tratado y la actuación de CONVEAGRO en este proceso permiten analizar una serie de temas vinculados a las acciones y estrategias de los actores de la sociedad civil en su intento por influir sobre el rumbo de la economía política del país. Entre estos temas se pueden mencionar las posturas de los gremios agrarios frente al TLC y al problema del agro en general; los argumentos e intereses que subyacen a tales posiciones; las relaciones entre los actores de la sociedad civil y los sectores del Estado vinculados al proceso de negociación; y las distintas percepciones de los actores del Gobierno nacional y de las organizaciones que influyeron en la forma como se construyeron estas relaciones. Estos temas, además, pueden

analizarse con una perspectiva de escala que explore la relación entre los ámbitos nacional y regional, cosa que se ha hecho en un documento más extenso¹ en el que se abordan varios de ellos a partir de un estudio de caso sobre las movilizaciones generadas por el proceso de negociación del TLC-EUA.

El estudio de caso sobre las negociaciones del Tratado en el Perú se realizó en el marco del programa de investigación “Territorios, conflictos y desarrollo en los Andes”² que la Universidad de Manchester lleva a cabo en convenio con el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Esta investigación se propone analizar los factores que determinan la geografía de la sociedad civil y en qué medida esta modifica la economía política del desarrollo en dos tipos de regiones: aquellas caracterizadas por una economía rural estancada, y aquellas otras cuyas economías han sido transformadas por el establecimiento de industrias extractivas. En particular, la investigación analiza la forma en que los actores de la sociedad civil han influenciado los debates nacionales y la generación de políticas respecto del rol de las industrias extractivas y de la pequeña agricultura en las estrategias de desarrollo en el Perú, Ecuador y Bolivia.

En el caso de las negociaciones del TLC entre el Perú y EUA, las acciones desarrolladas por los actores de la sociedad civil con una postura crítica al Tratado tuvieron un reducido impacto en las orientaciones políticas de la negociación del Estado peruano con EUA. En relación con el tema agrario, la posibilidad de influir sobre las condiciones en que se firmaría el acuerdo fue prácticamente nula. Esto dio paso a la discusión sobre los problemas que pueden contribuir a comprender esta situación. Este artículo explora las principales hipótesis que buscan explicar la escasa influencia de las campañas y movilizaciones desplegadas por distintas organizaciones e instituciones sobre la firma del TLC en lo que concierne al tema agrario, a partir de los argumentos desarrollados por los mismos actores involucrados en el proceso. Se propone reflexionar sobre estos y discutirlos a la luz de los elementos que se desprenden del estudio de caso, considerando también las percepciones sobre el proceso mismo y sobre la actuación de los diversos actores en él.

Dentro del conjunto de argumentos planteados por los actores involucrados en el proceso, es posible identificar cuatro grandes temas o problemas alrededor de los cuales se han organizado las secciones del texto:

1. La posición del Ejecutivo nacional y su equipo negociador, así como la de los principales actores políticos, dejaba muy poco margen para

¹ “Procesos territoriales y economía política: El caso de Ayacucho y el TLC con EUA”. Lima: CEPES-Universidad de Manchester, 2008. Documento de trabajo.

² Véase <www.sed.manchester.ac.uk/research/andes>.

debatir propuestas distintas de lo establecido en el Tratado; ello, a su vez, responde a las condiciones impuestas por EUA, en particular para el tema agrario, que no eran materia de negociación. Hay que recordar, además, que esto se desprende de un marco más amplio en el que EUA trata de colocar de manera bilateral los puntos pendientes de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDA).

2. La existencia de posturas divergentes entre las organizaciones agrarias, e incluso en la propia CONVEAGRO, frente al TLC. Si bien este aspecto es en sí mismo una característica de los movimientos sociales,³ en este caso permite explorar las dificultades que surgen de estas divergencias cuando un discurso común es asumido en las esferas dirigenciales pero no necesariamente en las bases. Ello implica, entre otras cosas, que también los argumentos son adoptados de manera distinta, lo que genera cierta polarización del discurso que no permite posturas más flexibles en el proceso de negociación.
3. Las asimetrías de poder entre los actores del Estado pertenecientes a los distintos sectores: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente. El peso político relativo de los sectores en el proceso de negociación y el poder económico de los actores vinculados a cada uno de estos definía un escenario en el que “negociar” o lograr acuerdos con algunos no tendría necesariamente consecuencias para los otros.
4. La debilidad de las organizaciones y gremios agrarios en el país, y las distancias que esto implica entre los espacios nacionales y regionales. Lo anterior genera cierto desfase entre las posturas y argumentos construidos en la escala nacional centralizada en Lima, y las dinámicas territoriales en las que intervienen una serie de factores como las agendas propias de los diversos espacios regionales. Asimismo, dificulta la posibilidad de replicar el discurso técnico elaborado por CONVEAGRO nacional en estos espacios. Este punto deja ver otros temas interesantes, como las distintas visiones e intereses en juego detrás de las movilizaciones regionales.

Para discutir este último asunto se han tomado elementos del estudio de caso regional realizado en el marco de la investigación: las movilizaciones y

³ Bebbington, Anthony y otros. “La *glocalización* de la gobernanza ambiental: Relaciones de escala en los movimientos socioambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Perú y el Ecuador”, en Bengoa, José (editor): *Territorios rurales, movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP-Catalaonia, 2007.

el debate alrededor del TLC en Ayacucho. Es importante aclarar que para la relación entre CONVEAGRO nacional y los gremios agrarios regionales se hubiese podido elegir otro caso —Piura o Ica, por ejemplo—, por el mayor desarrollo institucional y por el peso de los intereses costeños que estos representan, pues cuentan con gremios como los del arroz o el algodón. Sin embargo —y justamente porque CONVEAGRO es un espacio que busca tener representación nacional—, aquí se ha optado por analizar un espacio no necesariamente representado por los gremios e intereses con mayor peso en CONVEAGRO. El caso de Ayacucho permite una aproximación al espacio de la sierra, donde las dinámicas de los productores son las de una agricultura con características muy distintas de las de la costa y, por lo tanto, cuyos intereses y necesidades también lo son. De tal modo, el caso elegido hace posible una reflexión más amplia sobre esas distancias y desfases entre la escala nacional y los espacios de la costa y la sierra peruanas, que tienen implicancias en los procesos de la economía política del desarrollo.

En la elaboración de este artículo se han utilizado las siguientes fuentes de información: 1) las entrevistas con actores clave del proceso vinculados al tema agrario;⁴ 2) el material etnográfico del estudio de caso regional realizado en el marco de la investigación mayor; y, 3) la revisión bibliográfica de documentos, comunicados, estudios, boletines, páginas web y la *Revista Agraria* de CEPES.⁵

⁴ Se realizaron treinta entrevistas en profundidad en Lima y Ayacucho a representantes de gremios, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

⁵ ALCA NO: “Campaña peruana frente al ALCA y el TLC con los EE.UU.”. Lima: ALCANO, 2004. CEPES: *La Revista Agraria*, números 49 al 88, años 2003 al 2007. Comisión ALCA, Perú: *Memoria de la Comisión ALCA, Perú*. s.l.: Comisión ALCA, Perú, 2004. De CONVEAGRO: “Perú: Productos agrarios sensibles en el acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina-CAN y la Unión Europea-UE”. Lima, noviembre del 2007 (mimeo); “Observaciones al tratado de libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos de América. Capítulo de inversiones. Capítulo agropecuario”. Lima, noviembre del 2006; “Compartiendo la experiencia de las negociaciones de libre comercio LCA y CAFTA-RD”. Misión de los dirigentes agrarios peruanos, octubre del 2005 (documento); “Agricultura: Propuesta de Conveagro frente al TLC Perú-EE.UU.”. Lima, 4 de marzo del 2005; “Ayuda memoria. Agricultura: Observaciones a afirmaciones de Mincetur sobre el TLC andino”. Lima, 5 mayo del 2005; Equipo Técnico CEPES-Conveagro: “Ayuda memoria: La agricultura en el TLC Perú-EE.UU.”. Lima, 13 diciembre del 2005. También, Fairlie, Alan (editor): *El TLC en debate*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2004. De Oxfam Internacional: “Nuestro futuro por la borda: Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres”. Documento informativo n.º 101, marzo del 2007; “Echar la puerta abajo: Por qué las negociaciones en la OMC amenazan a los campesinos de los países pobres”. Informe n.º 72, abril del 2005. Ruiz Caro, Ariela: *La adhesión del Perú al TLC con Estados Unidos*. Lima: Oxfam, 2006. Por último, Diez, Alejandro: “CONVEAGRO y la campaña ‘TLC: Así No’: Un análisis desde la perspectiva de los movimientos sociales y la

El texto está organizado en dos partes. En la primera se presenta un breve desarrollo del contexto general de la campaña frente al TLC y la ubicación de los actores centrales en el proceso. La segunda está dividida en cuatro secciones a lo largo de las cuales se discuten los principales argumentos resumidos líneas atrás. La primera sección trata del limitado espacio para colocar puntos de vista distintos de los del Ejecutivo nacional; la segunda aborda las diferentes posturas frente al proceso de negociaciones del TLC y la dinámica de esta discusión en CONVEAGRO; la tercera trata sobre las relaciones de poder y la posición de CONVEAGRO frente a los actores del sector público, tomando como ejemplo algunos de los principales espacios de incidencia y negociación; y la cuarta, por último, analiza la relación entre la evaluación de la campaña y los problemas vinculados al plano organizacional de los gremios y al nivel de articulación entre los ámbitos nacional y regional. Cierra el artículo una breve reflexión sobre las lecciones aprendidas de la campaña y las sugerencias acerca de algunos temas sobre los cuales este caso hace un llamado de atención.

PRIMERA PARTE: PARA CONTEXTUALIZAR EL DEBATE

Si bien no se pretende aquí reconstruir todas las acciones que surgieron alrededor de la firma del TLC-EUA, vale la pena hacer un breve recuento de los principales antecedentes del proceso, necesario para explicar el desarrollo de la discusión posterior.

La participación del Perú en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se remonta a 1998, pero este proceso se estancó en el año 2003 con la salida de los países que formarían el grupo conocido como G-21. En setiembre del 2003 el Gobierno peruano se retiró del G-21 para iniciar las negociaciones del TLC de manera bilateral. Esto es importante, pues durante el proceso del ALCA existía ya una postura crítica de diversos sectores, entre ellos gremios como la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Confederación Campesina del Perú (CCP), así como organizaciones sociales, que se juntaron a los primeros para emprender la Campaña Peruana frente al ALCA “Alca No”.⁶ Esta plataforma contó con financiamiento de Oxfam Internacional. En esta mesa la CNA y la CCP

cooperación internacional”. Lima: OXFAM, 2008. Asimismo, entre setiembre y diciembre del 2007 se visualizaron los siguientes sitios web: <www.conveagro.org.pe>; <www.min-cetur.gob.pe>; <www.minag.gob.pe>; <www.portalagrario.gob.pe>; <www.tlcperu-eeuu.gob.pe>; <www.perufrentealtcl.com>; y <www.cepes.org.pe>

⁶ Entre los principales integrantes de esta campaña se encuentran también la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la Central Única de Trabajadores (CUT), e instituciones como CEDAL.

desempeñaron una labor central. Sin embargo, cuando el Gobierno peruano se retiró del G-21 e inició su proceso de negociación bilateral con los EUA, también ocurrieron cambios en la correlación de fuerzas entre los actores que habían estado participando del debate sobre ALCA. Así, la plataforma que se había organizado en torno a la campaña frente al ALCA sufrió un reacomodo tanto en los roles de los actores como en la orientación de los recursos.⁷

Esta última consideración es relevante, pues implica al menos tres cosas para el tema agrario: (i) Que ciertos actores habían adquirido ya un conocimiento —aunque limitado— sobre los temas concernientes a los tratados de libre comercio internacional, y que se había producido un nivel de articulación entre los gremios agrarios (CNA y CCP) y los de otros sectores, como la CGTP. (ii) Que no fueron necesariamente estos actores quienes asumieron el nuevo protagonismo cuando se iniciaron las negociaciones bilaterales en mayo del 2004 y se produjo el giro de la campaña hacia el “TLC: ¡Así No!”. (iii) Que a pesar de que algunos de estos actores formaban parte de CONVEAGRO, no necesariamente estarían del todo de acuerdo con esta nueva orientación.

En el 2005 Oxfam Internacional apoyó financieramente la campaña de los grupos y organizaciones de la sociedad civil que se movilaron frente a las negociaciones bilaterales del TLC con EUA. De acuerdo con la posición de Oxfam,⁸ los acuerdos comerciales bilaterales establecen reglas comerciales asimétricas, y así se pierden disposiciones multilaterales del comercio como el “tratamiento especial y diferenciado” que la OMC reconoce.⁹ En el caso del Perú, Oxfam adoptó una postura crítica de las condiciones en que se estaba negociando el Tratado, que ilustra bien el rótulo de la campaña “TLC: ¡Así no!”.

Esta campaña¹⁰ agrupaba a diversas organizaciones no gubernamentales, sociales y gremiales que buscaban expresar las demandas de diversos sectores de productores agrarios, consumidores, usuarios de servicios de salud, ambientalistas, movimientos de mujeres, entre otros, frente a la firma del TLC y a la postura determinante del Gobierno del presidente Toledo

⁷ Para mayor información de este proceso, véase Alayza, Alejandra: “Blindar la economía de la política: A un año de la aprobación del tratado de libre comercio Perú-Estados Unidos”, en *Perú hoy: Un año sin rumbo*. Lima: Desco, 2007, pp. 139-193.

⁸ “Cantos de sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional”. Informe n.º 90, junio del 2006.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Participaban de esta campaña: CONVEAGRO, FORO SALUD, APRODEH, COOPERACIÓN, CONADES, Coalición Peruana por la Diversidad Cultural, y otras organizaciones (*Fuente: Portal <www.perufrentealtlc.com>*).

(“TLC Sí o Sí”).¹¹ El foro nacional de gremios agrarios CONVEAGRO se sumó a ella y canalizó parte del aporte de Oxfam que consistió, entre otras cosas, en dotar al proceso de un soporte técnico que permitiera sustentar las críticas hacia las condiciones en que se pretendía firmar el Tratado. Para ello se financiaron investigaciones sobre las implicancias del TLC en diversos sectores —entre ellos el agro— y los llamados “productos sensibles”.¹²

En este contexto, CONVEAGRO nacional asumió el liderazgo de la campaña frente al TLC con EUA en lo que se refiere al tema agrario, con un equipo técnico recién conformado cuya función principal consistía en generar información y análisis que sirvieran como insumos para el debate público y para la elaboración de propuestas técnicamente sustentadas. Esto implicó que el proceso interno de discusión entre los diversos gremios de CONVEAGRO se llevara a cabo casi al mismo tiempo en que debía mostrar una postura consolidada ante a la opinión pública nacional. Asimismo, CONVEAGRO estaba desarrollando ya una serie de acciones de incidencia política y había entablado una relación directa con algunos congresistas y funcionarios del sector Agricultura vinculados al proceso de negociación.

En este proceso, el equipo técnico de CONVEAGRO se vio obligado a enfrentar un doble reto: por un lado, transmitir la información a los distintos sectores que formaban parte de ella al mismo tiempo que construía su legitimidad frente a estos; por otro, los directivos de CONVEAGRO no solo debieron manejar un lenguaje que exigía combinar elementos técnicos y políticos: además, tuvieron que aprender a cumplir un nuevo rol mediático frente a la opinión pública nacional y lograr consistencia para expresar un discurso que, de alguna forma, también era nuevo para ellos. Existe un amplio consenso entre dirigentes gremiales, otras instituciones miembros de CONVEAGRO y representantes del Gobierno en cuanto a que el posicionamiento logrado por CONVEAGRO se debió en buena cuenta a las capacidades de sus directivos, quienes asumieron la vocería pública con relativo éxito. Sobre este punto, es necesario hacer una distinción entre la dirigencia nacional de CONVEAGRO y la situación interna de las organizaciones agrarias que la componen, con la dificultad que ello conlleva para replicar el discurso nacional a escala regional. (Trataremos este tema hacia el final del artículo.)

Desde mediados del 2004 hasta mediados del 2006, cuando el Congreso peruano aprobó la entrada en vigencia del TLC, CONVEAGRO participó de diversos debates, reuniones de trabajo y eventos públicos. Se pueden distinguir

¹¹ Tomado del portal <www.perufrentealtlc.com>.

¹² Los productos sensibles son aquellos que se verían más afectados con el TLC; entre ellos están el algodón, el arroz, el maíz amarillo, la leche, la carne de bovino, la cebada, el azúcar y el trigo.

dos ámbitos de carácter distinto: (i) el de las campañas más amplias, donde se articuló con otros actores de la sociedad civil (campaña contra el TLC —apoyando, por ejemplo, la recolección de firmas para el referéndum— y, luego, campaña “TLC: ¡Así No!”); y, (ii) el ámbito de la negociación y la incidencia política, donde debió reforzar su rol técnico y participó de espacios como el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales del MINCETUR (CENI)¹³ y en las llamadas ‘mesas de al lado’ de las rondas de negociación.

SEGUNDA PARTE: EXPLORANDO HIPÓTESIS

¿Cómo explicar el reducido impacto de las acciones de los actores de la sociedad civil frente al TLC sobre el rumbo de las negociaciones? La respuesta puede resultar bastante obvia: no había apertura ni interés del Gobierno peruano en colocar condiciones no negociables para los EUA; el objetivo era firmar el Tratado, y la lógica consecuente consistía en evitar todo aquello que dificultara tal logro. Pero más allá de esta explicación, existen otros factores que dan cuenta de la relación entre las estrategias, argumentos y recursos utilizados por los actores y sus implicancias sobre el proceso de negociación y sobre ellos mismos.

UNA LECTURA DE PROCESO: ANTECEDENTES E INTERESES EN JUEGO

EUA libraba una batalla muy grande en el campo de la OMC. Había condicionantes que no estaban en juego en las negociaciones bilaterales. Eran temas difíciles de atender (jefe del equipo negociador del Estado peruano).

Como ya se ha mencionado, el proceso de negociación del TLC-EUA tiene antecedentes importantes. Quienes han estado involucrados en él coinciden en señalar que: “[...] el TLC era una derivación del ALCA. Lo que EUA no pudo imponer en el ALCA lo impuso en el TLC; la plantilla que no aceptaron los 34 países la fue aplicando por pedazos en cada país”.¹⁴ Desde

¹³ El CENI fue conformado por gremios y asociaciones empresariales que representaban a los diversos sectores de la economía para participar del proceso de negociaciones del TLC y coordinar por intermedio de mesas de trabajo para los diversos temas como acceso a mercado, agricultura, servicios, inversiones, medio ambiente, entre otros. Se buscaba lograr un consenso en el ámbito empresarial para luego alcanzarle al Ejecutivo la posición de este sector sobre los diversos temas del Tratado. No participaba en las rondas de negociaciones de manera directa, pero sí en la *sala adjunta*, desde donde tenía una interacción con el equipo negociador oficial.

¹⁴ Entrevista con Guillermo Rebosio, responsable del equipo técnico CEPES-CONVEAGRO.

los inicios de la negociación, la posición del Gobierno nacional fue tajante: el “TLC Sí o Sí!” también podría leerse como una advertencia a quienes pensarán oponerse a su firma o proponer otras condiciones de que no habría espacio para escuchar otros puntos de vista. Asimismo, era evidente que había temas —como los subsidios que EUA otorga a sus productores, por ejemplo—, que no estaban en discusión. Esto es reconocido tanto por quienes estaban vinculados a CONVEAGRO como por el equipo negociador:

No era posible revertir una decisión tomada. La opinión pública en general piensa que es bueno relacionarse con EUA; los grandes grupos de poder apuntan a eso. A quien se oponga se le sataniza rápidamente y, aun cuando estudios serios demuestran que puede afectar a gran cantidad de población de peruanos, se ignoran los argumentos técnicos. Entonces es una especie de pelea desigual en la que no importan los argumentos, ni había una retroalimentación con quienes estaban a cargo de la negociación (Juan Rheineck, director ejecutivo de CEPES).

En el caso del sector agrario, a pesar de que existe consenso sobre lo difícil que resultaría modificar los términos del Tratado, también hay quienes piensan que tal vez hubiese sido posible negociar mejores condiciones para algunos productos —el algodón, por ejemplo—, pero para ello hubiese sido imprescindible “flexibilizar” la posición de CONVEAGRO, lo que suponía conciliar diferencias entre los gremios. Esta lógica, sin embargo, resultaba difícil de aceptar en un espacio en el que, si bien se logró una posición de consenso frente al TLC, resultaba comprensible que los intereses gremiales particulares buscasen proteger sus productos. Por tanto, la fórmula de ceder en algunos “puntos” se hacía muy complicada, pues no se trataba de un asunto puramente técnico sino también político. Y era, al mismo tiempo, un asunto de poder al interior de CONVEAGRO: hubiese supuesto otra discusión sobre quién y por qué ceder en beneficio de otros.

La postura de CONVEAGRO sobre el tema de desgravación, por ejemplo, permaneció inflexible, y no llegó a utilizar instrumentos que habían sido preparados por el equipo técnico, como la propuesta de desgravación que no se presentó a la mesa agraria del CENI. Flexibilizar alguna posición hubiese sido bastante complicado para la relación entre las dirigencias gremiales y las bases, ya que aun si se hubiese llegado a algún tipo de consenso entre las dirigencias, lograr que sus bases en las diversas regiones respalden una decisión de ese tipo hubiese sido poco viable:

Había una rigidez de posiciones que limitaba la posibilidad de jugar en la negociación. Decir “ningún producto se desgrava” era ir a la negociación sin negociar. Por eso, del otro lado se lee que “CONVEAGRO no quiere negociar”. Faltó trabajar una estrategia de negociación; tal vez hubiese sido viable ceder en algunos

puntos para negociar un programa interesante de compensaciones para el algodón, por ejemplo, pero si la lógica era “con mi producto no se metan”, ceder no era una posibilidad aceptable para las bases (Guillermo Rebosio, responsable del equipo técnico CEPES-CONVEAGRO).

Lo anterior lleva a pensar que si bien muchas de las condiciones del Tratado estaban dadas y no eran materia de negociación real, del lado de las organizaciones gremiales tampoco había mucho espacio para planteamientos distintos. Esto responde a un proceso en el que los intereses diversos de los actores sociales exigieron la adopción de una postura común pero que suponía también cerrar el espacio a otras propuestas. No es propósito de este artículo hacer una valoración de lo anterior, pero sí es preciso plantear algunos interrogantes sobre sus implicancias. La pregunta lógica es: si CONVEAGRO hubiera adoptado una posición más “flexible” frente al TLC, ¿se hubiese logrado cambiar algunas condiciones en temas de su interés —por ejemplo, la desgravación o la franja de precios—? La segunda pregunta, con implicancia analítica, es si el mantenimiento de una postura severa pero consistente para sentar posición clara frente a las condiciones impuestas por el Gobierno que se consideraban perjudiciales para el agro nacional permitía más bien, a mediano o largo plazo, sostener un discurso con mayor coherencia y legitimidad.

Frente al escaso espacio de negociación existente, si bien CONVEAGRO contaba con el respaldo de estudios técnicos que daban sustento a sus planteamientos, estos incluían puntos que no estaban en discusión porque respondían a condiciones impuestas por EUA que el Gobierno peruano sabía no estaba en capacidad de discutir. La percepción que existe tanto del lado del equipo técnico de CONVEAGRO como del equipo negociador del Gobierno peruano es que hubo espacios, como la mesa agraria del CENI, donde se intentó defender posiciones que no eran negociables: por un lado, la lectura era que la aceptación del Gobierno nacional de las condiciones impuestas por los intereses norteamericanos no dejaba espacio para el diálogo; por el otro, se consideraba que CONVEAGRO “no era un actor dialogante” porque los temas que llevaba a la mesa no eran negociables.

Respecto de la percepción de los distintos actores sobre las posturas de los otros en los espacios de negociación, no facilitaba la posibilidad de discutir sobre temas técnicos específicos. Avanzado el año 2005, el equipo técnico CEPES-CONVEAGRO era consciente de que en la mesa agraria del CENI no sería posible negociar prácticamente nada; en parte, la decisión de seguir participando hasta finales de año respondió a dos motivaciones: la primera, porque era un espacio clave para acceder a información privilegiada sobre el proceso a la que de otra forma no se hubiese podido acceder,

y esto les permitía seguir debatiendo ante la opinión pública; la segunda, que debían mantenerse en el espacio político de negociación del sector para conservar la legitimidad de su posición, lo que les permitiría, luego, continuar haciendo incidencia sobre los impactos del TLC y la agenda interna para el agro nacional.

Finalmente, si bien después de varias discusiones, durante el 2005 se logró expresar una postura unitaria bajo el lema de la campaña “TLC: ¡Así no!”, hay que considerar que detrás de este había una serie de intereses (e ideologías) que trascendían la discusión específica sobre las condiciones de la firma del TLC-EUA. Y esto es importante, pues explica, en parte, las distintas maneras como los actores de la sociedad civil se apropiaron de esta campaña, sobre todo si se compara el proceso en Lima con aquel ocurrido en otras regiones del país.

En muchos de estos espacios regionales la campaña adquirió un carácter de clara oposición al TLC, más cercana a la postura de la campaña contra el ALCA y contra el Tratado. Pero, además, las movilizaciones respondieron a diversas agendas, no siempre relacionadas con la oposición al TLC. Algunas de ellas estuvieron vinculadas a reivindicaciones más antiguas, y el TLC sirvió para colocarlas en la agenda política y mediática. En el caso de Ayacucho, por ejemplo, y principalmente en el ámbito urbano de Huamanga, estas movilizaciones estuvieron ligadas a reivindicaciones regionales frente al centralismo del Gobierno nacional. En las organizaciones vinculadas al sector rural, a la defensa de los derechos sobre el territorio y los recursos naturales, lo que reforzaba el papel histórico de las organizaciones campesinas. La Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA) y la Confederación Campesina del Perú departamental (CCP-Ayacucho) tuvieron como argumentos centrales de su campaña que con el TLC se produciría una situación de mayor inseguridad sobre la tierra. La percepción de las bases campesinas sobre el TLC y su vinculación con un escenario futuro era la de una mayor incertidumbre sobre su derecho a la tierra y una mayor exclusión del mercado, dadas las ventajas que el TLC traería para los “grandes agricultores” de la costa.

TEMAS Y ARGUMENTOS: ¿UNA O VARIAS POSTURAS FRENTE AL TLC?

En el año 2005, cuando el Gobierno peruano ya había iniciado las negociaciones bilaterales con EUA, CONVEAGRO se había convertido en uno de los referentes más importantes en relación con el tema agrario. Internamente, ya había iniciado un debate sobre las implicancias de un tratado de libre comercio para el agro nacional. Durante ese mismo año afianzó su posición

pública y participó con mayor protagonismo en el debate nacional. Fue este un proceso complejo y con altibajos, en el que las correlaciones de fuerza al interior de CONVEAGRO se hicieron más evidentes, ya que los intereses y posiciones de los diversos gremios agrarios sobre el TLC no eran necesariamente los mismos. Los gremios de productos sensibles, como el algodón, estaban más preocupados por el tema de los mecanismos de compensación, por ejemplo, mientras que aquellos de índole territorial, como la CNA o la CCP, cuyas principales bases están compuestas por campesinos de departamentos de sierra, se mostraban más preocupados por las implicancias políticas del Tratado sobre temas como territorio y el acceso a recursos, o sobre la seguridad y la soberanía alimentarias.

Tanto la directiva como el equipo técnico y algunos representantes gremiales reconocían que en CONVEAGRO las decisiones se tomaban por consenso, pero que ello no implicaba necesariamente que los acuerdos finales fuesen percibidos como representativos de la diversidad de gremios que la componen. Es preciso tomar en cuenta que hay gremios por líneas de productos y también gremios territoriales, gremios costeños y serranos, gremios que representan a productores con lógicas más empresariales —en el caso del café, incluso con una trayectoria exportadora— y otros cuyas bases son pequeños productores minifundistas. Esta diversidad del foro CONVEAGRO resulta pues, al mismo tiempo, una potencialidad y un reto por lograr conciliar lógicas productivas y de gestión diferenciadas, así como relaciones distintas con el Estado y con los sectores empresariales.

En el proceso mediante el cual CONVEAGRO asumió su postura frente al TLC, un momento importante fue la discusión entre las diversas tendencias al interior de este espacio: algunas más radicales y otras más dispuestas a asumir la postura de la campaña “TLC: ¡Así No!”. De todas formas, esta es una simplificación gruesa, pues existe entre ambas una gama de matices que va desde las posiciones de rechazo absoluto a un tratado con EUA por cuestiones, principalmente, de carácter ideológico, hasta la de aquellos que pensaban que, si se introducían algunas modificaciones específicas, podrían verse favorecidos por el Tratado. Como estrategia, en la visión de CONVEAGRO asumir la postura del “TLC: ¡Así No!” les permitiría proyectar una imagen menos intransigente y más abierta al diálogo, lo que se consideraba clave para poder acceder a ciertos espacios empresariales y estatales, como lo fue en su momento el CENI. La apreciación del equipo negociador no coincidía necesariamente con la autopercepción de los directivos de CONVEAGRO:

CONVEAGRO expresaba la posición más radical. No es que se tornaran más dialogantes sino que se fueron precisando los puntos; comenzaron con una negativa

tajante y radical a la negociación y luego pasaron a una discusión sobre productos puntuales y los programas de compensación; la discusión cambió de giro. Era una posición inicial de rechazo a rajatabla donde no había forma de dialogar [...] CONVEAGRO es una amalgama de intereses a veces contrapuestos. Las posiciones fueron forjadas en función de respuestas políticas más que de consideraciones técnicas (Jefe del equipo negociador del Estado peruano).

La percepción del representante del Estado peruano sobre la postura de los gremios agrarios responde a una apreciación según la cual la postura tajante de CONVEAGRO frente a ciertos temas no permitía dialogar; pero también expresa su visión respecto de quién tiene y quién no legitimidad para asumir y sustentar una posición determinante. Desde otras perspectivas, la postura del Gobierno peruano también puede ser leída como intransigente, pero desde el Estado se percibe como la norma que este imponga su posición. Por otro lado, lo que se define como “técnico” se considera más válido en relación con lo que se define como “político”, que más bien se percibe como una categoría que invalida un planteamiento. También existe una valoración previa sobre quién tiene legitimidad para emitir una opinión “técnica”; en este caso, son pocos los actores que son percibidos así por los representantes del Estado: básicamente el equipo del MINCETUR y muy pocos especialistas (economistas) y académicos vinculados principalmente a universidades privadas de la capital del país.

Del lado de CONVEAGRO, asumir una u otra postura institucional definiría la orientación de su estrategia de incidencia, así como sus posibles aliados. Por ello, la discusión entre las distintas posturas permite observar otros temas de fondo como el rol y el peso de los gremios dentro de CONVEAGRO. Acordar una postura oficial que se inclinaba más por el “TLC: ¡Así No!” significó un intercambio también ideológico; claramente, los gremios territoriales de representación de sectores campesinos se inclinaban por una postura de rechazo al Tratado, ya que no solo lo consideraban desventajoso para el agro peruano y perjudicial para sus bases en general, sino que además, en términos geopolíticos, lo veían como parte de una tendencia de “recolonización” de los EUA, que se afianzaba por medio de este tipo de mecanismos. Para ellos, entonces, el TLC debía ser analizado en una mayor dimensión, en el contexto global del avance de las políticas neoliberales, de modo que no bastaba evaluar sus implicancias comerciales específicas. Lo que se percibe como “intransigencia” de estos gremios y busca ser relacionado con una falta de “sustento técnico” responde pues, también, a una decisión política: la no aceptación de un proyecto considerado como “neocolonial”. De alguna manera, y a pesar del consenso alcanzado, estos gremios no se sintieron del todo satisfechos con la postura asumida por CONVEAGRO (“TLC: ¡Así No”) y con los temas priorizados

para la campaña, lo que se tradujo en el discurso que finalmente estos replicaron en el nivel regional. Un ejemplo de ello es el ya señalado caso de Ayacucho, donde la CCP departamental se sumó a la campaña de la FADA, cuya postura era la de una oposición tajante al TLC con EUA.

Otro tema que debe ser tomado en cuenta es que la dimensión más orgánica de los gremios no está separada de aquella de los individuos que encarnan los liderazgos. En esta dimensión, el recorrido político y la trayectoria de diversos dirigentes trasciende el tema de la representación e imprime una marca más personal que, si bien no se contradice con los intereses gremiales, tampoco proviene necesariamente de ellos. Así, por ejemplo, hubo representantes de gremios costeños que tuvieron un papel importante en el contrapeso del debate más político-ideológico al interior de CONVEAGRO. De acuerdo con distintas opiniones, si bien en algunos momentos de la discusión interna pudieron haber puntos de tensión, el contar con estos dirigentes fue un factor importante en la toma final de posición de CONVEAGRO —ya sea que se perciba esto con una carga más positiva o más negativa, dependiendo de dónde provenga esta apreciación—. De cualquier manera, existe un reconocimiento del rol que estos actores cumplieron para “equilibrar” el debate al interior del Foro, una especie de *función de balance*. Para algunos: “[...] en determinados momentos la abrumadora exigencia por dar respuesta a temas de carácter técnico hizo que se dejaran de lado cuestiones más conceptuales o con trasfondo ideológico”.¹⁵ Se considera que buscar una coherencia entre ambas cosas fue un reto constante en el que este contrapeso resultaba necesario, aunque a veces no haya sido bien acogido por dirigentes para quienes este no era útil en un contexto que requería de respuestas rápidas y efectivas frente a la opinión pública nacional.

Sobre el debate al interior de CONVEAGRO, existe un amplio reconocimiento de que todos los sectores tenían la oportunidad de exponer sus puntos de vista. Pero se puede decir, al mismo tiempo —y esta no es una contradicción—, que hay quienes perciben que no fueron suficientemente escuchados: existe la sensación de que el hecho de que pudieran expresar sus puntos de vista no implicaba necesariamente que estos serían incorporados en una visión de conjunto: “CONVEAGRO representa a la mediana agricultura de la costa. Nosotros pensamos que era necesario colocar temas como las implicancias del Tratado en relación con el control geopolítico y los recursos naturales; tenemos una valoración distinta del problema”.¹⁶ Por otro lado, algunos gremios menos “tradicionales” otorgaron menor valor a las posturas percibidas como “con menos sustento

¹⁵ Entrevista con miembro del Equipo Técnico de CONVEAGRO.

¹⁶ Entrevista con dirigente de la Confederación Campesina del Perú (CCP).

técnico”: “[...] los dirigentes de los gremios campesinos no aportan al debate porque no tienen posiciones técnicas, hablan mucho y dicen poco porque no tienen propuestas claras”.¹⁷ Si bien esto no ocurre en el equipo técnico ni entre los dirigentes de CONVEAGRO, hay entre los diferentes gremios distintas valoraciones de los temas planteados en el debate interno. Nuevamente, aparece la oposición entre lo “técnico” y lo “político”, cuya lógica subyacente es similar a la de la interpretación del representante del equipo negociador: lo primero es más legítimo; al mismo tiempo, se está expresando quién es percibido como portador de una propuesta con “sustento técnico”, que en este caso aparece asociado al manejo de elementos cuantificables.

Tanto directivos de CONVEAGRO como actores externos vinculados a este espacio son conscientes de que las voces que más peso tienen en ella son las de los productores por líneas de producto de la costa. Si se habla con representantes de algún CONVEAGRO regional de la sierra — como es el caso de Ayacucho —, estos comparten la misma percepción. Este último punto es importante para discutir luego la relación entre las iniciativas nacionales y las respuestas regionales, que expresa las limitaciones que existieron para lograr una respuesta más articulada y homogénea frente a la campaña desplegada por el MINCETUR al interior del país. Veremos que esta relación da cuenta de una comprensión diferenciada de la orientación de la campaña en la escala regional, argumentos y motivaciones distintos para las movilizaciones, y desencuentros entre el nivel nacional y regional de las representaciones gremiales.

DE LAS IMPLICANCIAS DEL PODER EN LOS ESPACIOS Y ACUERDOS “OFICIALES”

El Ministro de Agricultura escuchaba a los gremios y llevaba su voz al MINCETUR; pero este expresaba la posición del Gobierno nacional. Las alianzas que el MINAG podía hacer con CONVEAGRO quedaban como posiciones débiles frente al MINCETUR o la misma Presidencia del Consejo de Ministros. En el CENI, donde estaba el empresariado, la banca financiera, CONFIEP, las grandes inversiones mineras, entre otros grupos favorables al TLC, CONVEAGRO se convertía en la piedra en el zapato (Juan Rheineck, director ejecutivo de CEPES).

Una de las razones que se sugieren para explicar el poco impacto de la campaña de incidencia frente al TLC en el tema agrario es que los actores políticos a los que se podía acceder o con quienes existía posibilidad

¹⁷ Entrevista con dirigente del gremio ganadero de AGALEP.

de discutir las propuestas de los productores no eran quienes tenían una posición de poder en el contexto de las negociaciones del TLC. Dentro de los sectores del Estado, el actor fuerte era el MINCETUR y, en menor medida, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Frente a ello, el Ministerio de Agricultura (MINAG) no resultaba un actor de peso. Los gremios agrarios alcanzaron a tener cierta cercanía con el MINAG, sobre todo en los inicios de la negociación.

Por otro lado, por medio de la representación de CONVEAGRO los gremios agrarios participaron del CENI, entidad creada por el Estado con la finalidad de ser un espacio donde los distintos sectores concernidos por la firma del TLC pudieran aportar y llegar a consensos sobre los términos del Tratado. En el CENI se formaron las mesas temáticas de acuerdo con los capítulos del TLC, en las que participaron, entre otros actores, los industriales, gremios empresariales y representantes de los sectores del Estado. Al interior del CENI, la mayoría de actores estaba interesada en que se concrete la firma del TLC con EUA, de modo que la posición de CONVEAGRO no solo era minoritaria, sino, hasta cierto punto, incómoda. Ello se tradujo posteriormente en que las discusiones en la mesa agraria no tuvieron buenos resultados.

Valoraciones distintas, implicancias distintas: La Carta Verde

Al principio [los gremios] blandían la Carta Verde como un referente producto de una negociación con el MINAG; entonces, a entender de ellos, esta incorporaba una serie de compromisos que quedaban vulnerados como resultado de un proceso negociador de esta naturaleza. Una manera de leer la Carta Verde era la que tenía CONVEAGRO, pero había interpretaciones diversas de este compromiso, de lo que significaba. Nosotros desde el equipo negociador no tuvimos una participación en esa discusión, que estuvo a cargo del MINAG (Jefe del equipo negociador del Estado peruano).

En el mes de febrero del 2004, durante el Gobierno del presidente Toledo, se firmó la Carta Verde, concebida como un Pacto Agrario Nacional alrededor de doce puntos de consenso para “sentar las bases del desarrollo del sector agrario y de la economía nacional” entre el Gobierno Nacional, la Comisión Agraria del Congreso de la República, los gremios agrarios y otras organizaciones como la Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego del Perú. En el marco de las negociaciones del TLC, este acuerdo es considerado como un referente importante por los gremios agrarios y para CONVEAGRO en su conjunto. Es recurrente que la Carta Verde sea mencionada como un punto importante durante la campaña de incidencia, en particular respecto de dos puntos del documento: el 9, donde se acuerda proteger la producción

agraria nacional,¹⁸ y el 2, donde se concibe una relación entre el Estado y los gremios agrarios basada en el diálogo y la concertación —en vez de la confrontación—, y se acuerda institucionalizar la participación de estos en la revisión de las políticas nacionales del sector.¹⁹

Si bien este acuerdo nacional agrario fue importante en tanto sentó un precedente para la política del sector, luego de su firma la Carta Verde no generó impacto en las negociaciones del TLC sobre el agro. Además, este pacto político tampoco ha sido considerado como un referente en las acciones y respuestas posteriores del Gobierno nacional dirigidas hacia los gremios firmantes del Pacto en contextos de movilizaciones más recientes. A pesar de esto, aquellos actores que estuvieron involucrados en la elaboración y firma de la Carta Verde ven en ella una especie de logro que es recurrentemente mencionado (y reclamado) en el proceso de la firma del TLC.

Resulta interesante explorar la visión que existía de este documento del lado de los negociadores del TLC del Gobierno peruano, ya que, al parecer, hay distintas visiones sobre lo que un acuerdo de este tipo implica para la toma de decisiones políticas. Para el equipo negociador del Gobierno peruano, la Carta Verde es percibida como el producto de una negociación entre los gremios y el Ministerio de Agricultura. Así, se considera que al no haber tenido una participación en la elaboración de este instrumento, no constituye un acuerdo frente al que estuviese obligado a asumir responsabilidad. En este sentido, el Pacto Agrario no solo tiene lecturas distintas de un lado y de otro, sino que da cuenta de una jerarquía entre los sectores del Estado. Si bien el Pacto se había firmado entre el Estado peruano y los gremios, para el equipo negociador este era un instrumento que había sido trabajado por el sector Agricultura y no era parte de “sus acuerdos”. El peso político del MINAG en el contexto de las negociaciones del TLC no representaba un desequilibrio para el MINCETUR, pues finalmente este contaba con el respaldo político del Gobierno nacional y de los grupos económicos más poderosos representados en el CENI.

Así, este caso ayuda a comprender el comportamiento del Estado: este no funciona como una unidad; el compromiso de una agencia no compro-

¹⁸ Carta Verde, punto 9: “La defensa de la producción agraria nacional condicionando los procesos de desgravamen arancelario de los productos agrarios a la implementación de mecanismos permanentes que permitan corregir completamente las distorsiones en los precios internacionales originadas en los subsidios y ayudas que otorgan algunos países a sus productores y/o exportadores”.

¹⁹ Las referencias a la Carta Verde pueden observarse en diversas entrevistas publicadas en diarios nacionales a lo largo del 2005, en las memoria anuales de CONVEAGRO, en las declaraciones mediáticas brindadas por dirigentes de diversos gremios, en la *Revista Agraria*, entre otros.

mete al conjunto. Lo sucedido alrededor de la Carta Verde nos muestra que si bien se puede llegar a un acuerdo entre sectores del Estado y actores sociales que se traduzca en lineamientos de política sectorial, este implica cosas distintas según los intereses que dominen un contexto particular y el peso político del sector que lo haya asumido. Los acuerdos incumplidos y las diferentes valoraciones de estos por las instituciones del Estado pueden generar frustración y descontento de quienes formaron parte de un proceso concebido como un logro, pero que luego resultó de poca o nula relevancia en un escenario en el que, justamente, su existencia debería haber tenido implicancias políticas.

La participación de CONVEAGRO en el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI)

Aunque por razones distintas, tanto para las organizaciones que representaban los intereses del agro como para el Gobierno nacional, la participación de CONVEAGRO y la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego en el CENI era importante. Para CONVEAGRO, su participación en el CENI resultaba estratégica, pues este constituía un espacio de representación institucional oficial para el tema de las negociaciones, una plataforma donde encontraban una oportunidad para colocar demandas y propuestas específicas que debían ser discutidas al más alto nivel. Por otro lado, también significaba un logro en términos de incidencia, pues era un reconocimiento a su legitimidad como vocero y representante de una parte importante de los productores agrarios. CONVEAGRO presidió la mesa agraria del CENI, que era el espacio técnico y político para discutir los intereses y propuestas del sector. Sin embargo, para el MINCETUR la presencia de CONVEAGRO y de la Junta Nacional de Usuarios en cierta forma servía para legitimar al CENI como un espacio plural de concertación frente a la opinión pública nacional, a pesar de que la presencia de la primera pudiese representar una dificultad.

En relación con lo anterior, resulta importante señalar que en un primer momento, para los representantes del Gobierno Nacional —y en particular del equipo negociador—, CONVEAGRO representó la posición más “radical” del sector agrario. Sin embargo, la lectura de los actores sociales involucrados en la campaña del “TLC: ¡Así No!” era más bien que la postura expresada en este lema les permitía ser vistos como actores con disposición a dialogar y no ser tildados como una oposición “radical”. Para el Jefe del equipo negociador, por ejemplo, la Junta Nacional de Usuarios era vista como un actor más dialogante; aunque sobre este punto se podría discutir si esta posición era realmente más dialogante o es que esta organización planteó

observaciones menos críticas frente al Tratado y finalmente avaló la posición del Gobierno nacional. En todo caso, para el Jefe del equipo negociador, la Junta Nacional de Usuarios permitía un debate más fluido en tanto: “[...] tenían identificados aspectos puntuales e impactos específicos y sobre los cuales era viable conversar y elaborar respuestas concretas”. En relación con CONVEAGRO, en cambio, se habla de “[...] una postura inicial en la que los gremios se colocaban en situación de “perdedores”.²⁰ Sin embargo, se percibe que luego de una fase inicial, el discurso de CONVEAGRO se centró en temas concretos como el tratamiento de los productos sensibles, y se abrió una posibilidad de dialogar que al principio no se había dado.

Para CONVEAGRO —según su posición pública en aquel contexto—, la lectura del proceso era otra. En primer lugar, la posición de la directiva de la Junta Nacional de Usuarios se percibía no necesariamente como más dialogante sino como menos consistente con sus planteamientos iniciales y con los intereses de sus bases en el interior del país.²¹ El distanciamiento de CONVEAGRO y la Junta Nacional tuvo implicancias políticas, ya que cuando la Junta decidió respaldar al Gobierno en las negociaciones del TLC, se perdió el soporte de un sector importante en la campaña de incidencia y la postura oficial pasó a contar con el respaldo de un sector de los productores. En segundo lugar, como se observa en sus memorias institucionales, CONVEAGRO no necesariamente percibe que pasó de una postura menos dialogante a una más dialogante, sino que más bien al inicio había una mayor cercanía con los representantes de la mesa agraria del Gobierno: “[...] en un inicio las posiciones del agro y el Gobierno parecían convergentes. Nadie se oponía a buscar mercados internacionales [...]”.²² Y que esa relación se hizo más compleja conforme pasaba el tiempo y el Gobierno no mostraba voluntad por considerar las principales propuestas y demandas: “[...] durante el proceso mismo de negociación, se quebró este consenso inicial. El Gobierno optó por un esquema de contraposición entre agroexportación y agricultura para el mercado interno”.²³

El CENI tenía como acuerdo entre sus miembros que las decisiones que se tomaran en este espacio serían producto del consenso. Hay que recordar

²⁰ Entrevista con el Jefe del equipo negociador del Estado peruano.

²¹ A pesar de las discusiones internas, CONVEAGRO tiene una postura que representa institucionalmente la posición del conjunto de sus miembros, a la que se ha llegado por consenso. La Junta, por su lado, participaba en el CENI por intermedio de sus dirigencias nacionales, que tenían discrepancias —e incluso posiciones contrarias— con el planteamiento de sus bases regionales, como sucedió con el caso de la Junta de Ayacucho (JUDRA), que en el ámbito regional participó de las movilizaciones contra el TLC.

²² Juan Rheineck, director ejecutivo de CEPES.

²³ CONVEAGRO: Memorias 2004-2005.

que también formaban parte del CENI los gremios industriales, asociaciones empresariales y de agroexportadores, lo que implicaba una posición mayoritaria favorable al Tratado. Luego de varios meses y sesiones de trabajo, resultaba claro que las observaciones de CONVEAGRO no estaban siendo incorporadas en los planteamientos de la mesa agraria y se hacía cada vez más difícil llevar la discusión en términos de un debate técnico. Un momento de considerable tensión en este proceso fue el que se generó ante la campaña lanzada desde el MINCETUR “TLC ¡Ya!”, circunstancia en la que CONVEAGRO planteó su retiro del Consejo hacia finales del 2005. Según declaraciones públicas de los voceros de CONVEAGRO, el CENI rompía así un acuerdo al tomar una posición que no era resultado del consenso entre las partes.

Finalmente, CONVEAGRO tomó la decisión de retomar su participación en el CENI, con el acuerdo de elaborar una propuesta para los ocho productos sensibles que sería presentada en una reunión con los ministros de Agricultura y de Comercio Exterior. Sin embargo, luego de este alejamiento y los intercambios públicos entre los voceros de CONVEAGRO, del CENI y de los ministros involucrados (MINAG y MINCETUR), su participación no volvió a darse en los mismos términos. Por un lado, iba quedando más claro que se reducían las posibilidades de llegar a acuerdos técnicos en la mesa agraria que fueran a ser tomados en cuenta por el equipo negociador, y, por otro, los términos en que se dio la discusión entre la opinión pública resultaron contraproducentes, pues se redujo el campo para el debate mismo. La actitud de algunos representantes oficiales del Gobierno — que cuestionaron la legitimidad de CONVEAGRO y buscaron restarle importancia a su contribución en el CENI— dio espacio a desconfianzas y tensiones que no desaparecieron.

DISTANCIAS TERRITORIALES Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL

Para CONVEAGRO, así como para los representantes de las instituciones vinculadas a la campaña “TLC: ¡Así No!”, la evaluación general de la campaña en lo que concierne al tema agrario es que esta fue una “buena campaña”. Sin embargo, todos ellos reconocen que no se lograron resultados concretos respecto de los temas sobre los cuales se buscaba incidir para el capítulo agrario del TLC-EUA.

Desde Oxfam, que cumplió un rol central en el financiamiento de la campaña,²⁴ la percepción es que esta estuvo bien planteada y contó con un

²⁴ Oxfam, además de contribuir al financiamiento de la campaña, ayudó también a la realización de investigaciones y estudios sobre los impactos del TLC, y al establecimiento de contactos para la incidencia internacional.

liderazgo fuerte de parte de los voceros de CONVEAGRO. Esta apreciación, sin embargo, responde al nivel nacional de la campaña, que estuvo centrada en Lima. Se puede distinguir en ella entre las acciones de protesta —orientadas a expresar la postura de la campaña de manera colectiva en movilizaciones y paros— y las acciones de incidencia, negociación y vocería pública. Este segundo tipo de acciones se restringió al ámbito de la campaña movilizada desde Lima por CONVEAGRO nacional.

La apreciación general según la cual se realizó una buena campaña valora principalmente los siguientes aspectos:

1. En el nivel de CONVEAGRO nacional, se contó con un liderazgo fuerte y con legitimidad frente al conjunto de gremios que lo conforman.
2. Se logró tener una presencia mediática importante y contar con voceros que pudieron sostener un discurso político con sustento técnico.
3. CONVEAGRO se legitimó como un actor representativo de un sector importante del agro nacional frente al Gobierno nacional y a la opinión pública.
4. Se logró construir una posición bien fundamentada con propuestas técnicas.
5. Se contó con capacidad para convocar a movilizaciones con impacto regional-nacional.
6. Se consiguió involucrar o articular actores —incluso del sector empresarial— que no necesariamente compartían la misma posición de CONVEAGRO para coordinar acciones conjuntas.

Si bien son varios los aspectos en los que se basa la evaluación positiva de la campaña, es importante reflexionar sobre temas que, aun cuando no son la causa del limitado impacto sobre la negociación, permiten discutir problemas que tienen a la base factores estructurales difícilmente visibles en esta evaluación. Estos factores ayudan a comprender algunas limitaciones de la campaña y de las dinámicas de CONVEAGRO en general, sobre todo en su relación con otros espacios territoriales. Solo algunos especialistas que han estado vinculados directamente a CONVEAGRO establecen la conexión entre los problemas, por decir, de corte más estructural y la campaña misma.

La debilidad institucional de las organizaciones y de los gremios agrarios es uno de estos factores; de hecho, este asunto es difícil de reconocer para los mismos gremios, pues supone aceptar debilidades en relación con temas que más bien sustentan o dan legitimidad al papel que deben cumplir en este tipo de procesos. A nivel de la dirigencia de CONVEAGRO y del equipo técnico, se reconoce que cuando se inició el proceso de negociaciones del TLC con EUA, CONVEAGRO se encontraba en un proceso de reestructuración; pero,

además, algunos de los gremios que la conforman se encontraban debilitados, luego de la década de 1990:

No pudimos hacer una campaña persistente. En esta campaña se pagó el costo de la desorganización histórica del agro [...]. Con los años noventa [la organización agraria] termina por desarticularse. CONVEAGRO estaba en un proceso de reestructuración, donde los CONVEAGRO regionales aún eran débiles y no había un vínculo fluido con las bases porque no había muchos interlocutores posibles (responsable del Equipo Técnico CEPES-CONVEAGRO).

Si bien CONVEAGRO logró posicionarse en la opinión pública nacional expresando una postura unitaria y participar en espacios técnicos importantes con propuestas para el sector, hay problemas de fondo que van más allá de los escenarios mediáticos de la capital. Se pueden identificar dos ámbitos para discutir este problema: (i) el de los propios gremios y su organización interna, que ayuda a explicar la dificultad para reproducir el discurso de la campaña a escala nacional; y, (ii) el de las relaciones entre CONVEAGRO nacional y los CONVEAGRO regionales.

En relación con el primer ámbito del problema, uno de los factores comunes identificados por los actores involucrados en la campaña por el agro fue la dificultad de las organizaciones para asumir un discurso menos politizado alrededor de la firma del TLC: “Hay un desfase violento entre las nuevas necesidades de debate político y el estilo de las dirigencias tradicionales; el dirigente, en vez de renovar discurso, utiliza un discurso apocalíptico”.²⁵ Resultaba difícil adoptar un discurso que lograra romper con la lógica de ubicarse como “perdedores contra ganadores”, la cual no siempre funcionaba para debatir públicamente con los voceros del Gobierno nacional.

Si se toma en cuenta que esta lógica no resultaba eficiente para un debate público frente a los argumentos de los voceros del Gobierno, se encontrará una relación entre ambos aspectos: la situación de las organizaciones agrarias y sus dirigencias de base, y la posibilidad de debatir públicamente desde diferentes flancos, y no solo desde la vocería de CONVEAGRO nacional, basada en reconocidos pero escasos dirigentes. Resultaba relativamente sencillo desbaratar el tipo de “argumentos generales”: un dirigente gremial podía afirmar de manera global que “con el TLC nos van a arrasar”, pero en un debate técnico que responde a una “lógica por productos”, este argumento (más general) no era posible de sostener; así, el equipo negociador podía argumentar que en realidad, dada la tendencia de los precios en el mercado internacional, algunos productos —como el trigo, por ejemplo— no se verían

²⁵ Entrevista con responsable del Equipo Técnico CEPES-CONVEAGRO.

tan perjudicados. Aunque no existe consenso al respecto, son varios quienes consideran que este discurso “apocalíptico” se agotó en la opinión pública y fue perdiendo legitimidad. Mientras tanto, por medio de las acciones del MINCETUR, el Gobierno nacional desplegó una campaña mediática nacional y realizó diversos eventos en muchos departamentos del país.

Tanto desde los gremios como desde el equipo negociador, se reconocía que la vocería de CONVEAGRO estaba concentrada en pocas personas y que el MINCETUR tenía plena conciencia de ello. Al parecer, no se equivocaron en su percepción: “CONVEAGRO hacia afuera eran cuatro personas [...] se tenía información de dónde venían algunos de los personajes de CONVEAGRO y que sus condicionantes eran diferentes; eso se notaba en el discurso [...]”.²⁶ Entre quienes son parte de CONVEAGRO o estuvieron en la campaña, existe una valoración muy alta de la participación de quienes fueron sus principales voceros, pero también se reconoce que era difícil lograr que esta vocería pudiese replicarse en los ámbitos regionales. A pesar de este reconocimiento, no siempre se establecía la conexión entre esta limitación (institucional y organizacional) y el discurso que se proyectó hacia la opinión pública nacional desde esos espacios.

Analizando los discursos utilizados, se podría hablar de dos lógicas de argumentación distintas: una más general, que se apoyaba en la figura de “perdedores frente a ganadores”; y una más específica y económica, que desarrollaba distintos escenarios posibles por línea de producto. De cualquier forma, resulta evidente que para participar del debate público era necesario adaptar el discurso a los datos, cosa que CONVEAGRO logró con relativo éxito. Sin embargo, la capacidad de reproducir este discurso era escasa ya que, por un lado, resultaba difícil encontrar cuadros políticos en los gremios que se apropiaran de un discurso técnico; y, por otro, no había capacidad para tener una presencia permanente de portavoces con liderazgo en cada zona del país. Por otra parte, es importante tomar en cuenta que también existían diferentes intereses para apropiarse de un determinado tipo de discurso; en algunos casos, la oposición al TLC en regiones como Ayacucho fue utilizada con el afán de conseguir réditos políticos con afanes electorales.²⁷

Pasando al segundo ámbito, la relación entre CONVEAGRO nacional y los CONVEAGRO regionales es un tema que ha sido muy poco estudiado. En el nivel de la directiva de CONVEAGRO y del equipo técnico que

²⁶ Entrevista con el jefe del equipo negociador del Estado peruano.

²⁷ Un ejemplo de esto es el caso de Juana Huancahuari, entonces presidenta de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA), quien utilizó esta plataforma y el discurso “anti-TLC” como bandera de su campaña política; finalmente, resultó electa congresista de la república por Ayacucho.

acompañó el proceso, se sostenía que hacía falta trabajar la articulación entre ambos niveles. Durante el año 2005, cuando se concentró la mayoría de acciones de la campaña, no hubo mayor coordinación entre las acciones desarrolladas en Lima y las desplegadas en los ámbitos regionales. Lo anterior no excluye, sin embargo, que algunos CONVEAGRO regionales hayan tenido un peso importante en las movilizaciones frente al TLC en sus ámbitos territoriales.

En relación con este tema hay que distinguir entre dos aspectos distintos: el nivel de consolidación de los CONVEAGRO regionales, que varía de acuerdo con cada zona, y el nivel de articulación entre el espacio nacional y el regional. Si bien cada CONVEAGRO regional tiene un desarrollo institucional distinto, a manera de hipótesis se puede decir que existe una insuficiente articulación entre la escala nacional y regional de CONVEAGRO, y que ello también pudo ser una limitación para que la campaña desplegada desde Lima lograra tener mayor cohesión regional y nacional. En el marco de la campaña, no fue un vínculo que se pudiese aprovechar de manera programática, sino que funcionó más la relación de gremios por líneas de producto y sus bases. Esto último también contribuyó a que algunos gremios —como los del arroz, el algodón, los lácteos— se posicionaran en la campaña dada su capacidad de movilizar a sus bases para realizar acciones con cierto impacto mediático como el bloqueo de carreteras, por ejemplo, en particular en las zonas de costa del país.

No se puede hacer generalizaciones —y constituye una limitación el no tener ejemplos de otros departamentos—, pero sí es posible referirse a un caso de la sierra, donde justamente se ubican las voces que menos peso tienen en el nivel nacional de esta organización. En el caso particular de Ayacucho, se puede decir que hubo más bien una desconexión entre ambos procesos. Aunque los representantes del CONVEAGRO Ayacucho asistieron a las reuniones en Lima de forma constante, el vínculo con las bases en Ayacucho no se tradujo en posturas comunes ni en acciones concretas frente al TLC. Así, fueron otros actores —como el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho o la FADA— quienes lideraron una movilización más cercana a la lógica de la campaña contra el TLC que a la del “TLC: ¡Así No!” asumida desde Lima. En este caso, CONVEAGRO regional fue un actor poco protagónico —para muchos, incluso, ausente— del debate y la movilización regional frente al TLC.

En cuanto a las movilizaciones y los paros, los gremios de CONVEAGRO jugaron un papel importante para su convocatoria y organización. Pero al responder a móviles y agendas relacionadas con reclamos ya conocidos hacia el Gobierno nacional, no lograron transmitir con claridad las razones por las que se oponían al TLC y sensibilizar acerca de ellas a la opinión pública nacional.

En este sentido, hay quienes sugieren que la lectura de la opinión pública de estas movilizaciones no necesariamente benefició a la campaña porque resultó bastante polarizada; es decir, finalmente, para la mayoría de la opinión pública (limeña) la lectura de las movilizaciones era que estas respondían a “las mismas posiciones radicales de siempre”, lo cual pudo haberles restado legitimidad. En el fondo, lo que expresaban estas movilizaciones frente al TLC es la existencia de agendas, luchas e ideologías distintas —tanto en la escala nacional como en la regional—, que no se desligaron de estas movilizaciones sino que más bien se sumaron y se articularon a ellas.

REFLEXIONES FINALES

Avanzado el año 2005, para muchos resultaba claro que no se lograría cambiar los términos del Tratado en relación con el capítulo agrario, por diversas razones: la existencia de temas que no eran negociables de acuerdo con los intereses de EUA, la cerrazón del Gobierno peruano en su posición, la imposibilidad de acordar una propuesta del sector en la mesa agraria del CENI, el escaso espacio para el debate, la campaña del MINCETUR y la posición mayoritaria de los congresistas de la república a favor del TLC, entre otras. Desde CONVEAGRO y el Equipo Técnico, se tenía cierta claridad sobre lo que era una “batalla casi perdida”. Sin embargo, se continuó con las acciones de incidencia, la campaña mediática y las movilizaciones hasta que se aprobó el Tratado en el Congreso de la República en el año 2006 e incluso después.

Para quienes estuvieron al frente de la campaña o vinculados a ella, no era una opción “abandonar la batalla”. Se podría decir que esto resulta obvio, pues el rol de los gremios es reivindicativo y no podían abdicar de él frente a sus bases. Pero esa explicación no es suficiente: vista en perspectiva, la apuesta de CONVEAGRO por continuar hasta el final también respondía a la necesidad de seguir afianzando una posición que luego les diera suficiente legitimidad para negociar en otros espacios, no solo frente a sus bases sino también frente al Estado y al Gobierno de turno. Si se considera lo anterior, es posible comprender por qué la evaluación de la campaña es positiva, a pesar de que no se obtuvo resultados concretos sobre las negociaciones. En esta lectura, no se trataba solo de lograr modificaciones en el capítulo agrario; se trataba también de conseguir un posicionamiento público, de consolidar una posición de los productores agrarios reconocida por la diversidad de gremios y una voz unificada ante la opinión pública nacional. Esto era importante, porque les brindaría un reconocimiento *a posteriori*: si se hubiera optado por no continuar con la campaña, luego difícilmente hubiesen tenido legitimidad política para participar de otras plataformas o para continuar siendo

un referente del sector y seguir colocando propuestas en relación con los impactos del TLC y la agenda interna del agro nacional.

Las lecciones aprendidas de la campaña de CONVEAGRO en el marco de las negociaciones del TLC son diversas. Una idea común entre los diferentes actores es que tanto CONVEAGRO como los gremios agrarios se vieron fortalecidos organizacionalmente luego de este proceso. Asimismo, que se crearon vínculos con otros actores (organizaciones, redes, instituciones) con quienes comparten intereses sobre temas comunes como el del comercio justo o la soberanía alimentaria, entre otros. También se argumenta que sirvió para aprender sobre los tratados comerciales internacionales, sus mecanismos e implicancias, tema que era desconocido para ellos. Este aprendizaje es un insumo fundamental para poder participar de otros procesos de negociación y de otras plataformas de la sociedad civil, como lo es ahora su participación en la Red Peruana por una Globalización con Equidad (“Red G”) en el marco del proceso de negociación de un TLC con la Unión Europea.

Finalmente, en la valoración de la campaña tiene un peso importante el que todo este proceso sirviera para que CONVEAGRO adquiriera una mayor legitimidad frente a otros actores de la sociedad civil, empresas y sectores del Gobierno, posicionándose como una organización representativa de los productores agrarios del país. Un tema adicional es que antes de la campaña frente al TLC, los problemas del agro eran un asunto ausente del debate nacional; se considera que estos son un tema alrededor del cual, al menos, se ha logrado generar cierto nivel de discusión en la opinión pública.

En líneas generales, estos “logros” y el hecho de haber continuado trabajando hasta el final de la firma del TLC brinda a CONVEAGRO autoridad para continuar impulsando la agenda interna y planteando exigencias al Gobierno. Sin embargo, el proceso de negociaciones del TLC también mostró debilidades necesarias de atender. Si bien la mayoría refiere que se vieron fortalecidos en su organización, hace falta explorar más de cerca las distancias que existen entre el ámbito nacional (con sus directivas y las dirigencias gremiales) y los espacios regionales. Si bien durante los años de la campaña se formaron algunos de los CONVEAGRO regionales, ello no expresa necesariamente que hubiese una mayor capacidad para articular proyectos políticos comunes.

Considerando lo anterior, el caso de la campaña frente al TLC en lo que respecta al sector agrario llama la atención alrededor de temas que deben ser objeto de mayor reflexión y debate. Por eso, este artículo termina señalando aquellos especialmente relevantes para una mejor comprensión de las organizaciones agrarias en el país:

- (i) Las dinámicas entre los gremios de CONVEAGRO nacional y su relación con otros espacios donde se pueden negociar intereses gremiales

con los sectores del Estado. Esto, porque las políticas del sector y los mecanismos que se adopten para determinados productos también responderán a la correlación de fuerzas entre los gremios; es decir que, finalmente, es posible que los gremios con mayor poder —que no son los más pobres— sean quienes obtengan mayores beneficios o mejores condiciones para enfrentar los impactos del TLC.

- (ii) Las exigencias del contexto económico y político actual (nacional y global) en relación con los procesos de los gremios tradicionales y sus capacidades institucionales para adaptarse a tales exigencias; tanto en términos de las agendas como del discurso (y de los argumentos que se construyen para justificar este discurso). El caso del TLC muestra un agotamiento del discurso de las dirigencias de algunos gremios tradicionales en relación con las expectativas de los “nuevos actores rurales” y las nuevas dirigencias en el ámbito regional y nacional.
- (iii) La relación entre la escala nacional y la regional para el caso de CONVEAGRO. En este caso, algunas preguntas de fondo son: ¿qué nivel de articulación existe entre la agenda nacional y los espacios departamentales?, y ¿en qué medida las bases en las diversas regiones se sienten identificadas con las propuestas elaboradas en la escala nacional? El caso de TLC/Ayacucho, por ejemplo, muestra que los argumentos de las organizaciones agrarias departamentales estuvieron desfasados de los de las dirigencias nacionales pero, además, que existe la percepción según la cual CONVEAGRO nacional representa principalmente los intereses de los gremios costeños.
- (iv) Los intereses que confluyen en este tipo de movilizaciones, que si bien no se desligan de estas, están expresando agendas políticas distintas. En el caso territorial de Ayacucho, hay al menos dos tipos de móviles o proyectos que están a la base de estas movilizaciones: a) el tema del territorio, el control de los recursos naturales —en especial el agua y la tierra—, canalizado por organizaciones vinculadas al sector rural (FADA, CCP); b) una suerte de “reivindicación” regional frente a un Estado centralista, más centrada en las zonas urbanas y canalizada por organizaciones como el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. Finalmente, analizar más a fondo las diversas agendas políticas y las expectativas que estas movilizan en las poblaciones es un paso importante para comprender con mayor profundidad qué cambios se están dando en los territorios rurales y cuál es su relación con los procesos nacionales.