

La revista AGRARIA

AÑO 9 N° 100
OCTUBRE de 2008

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

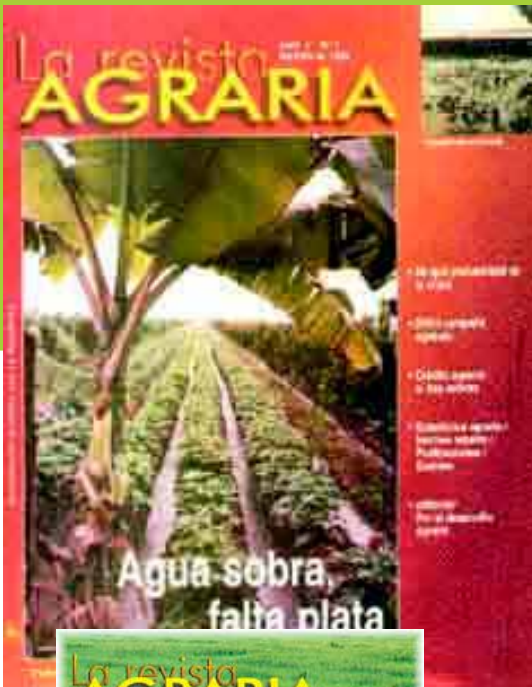
EDICIÓN
100

¿Qué tan importante es la pequeña agricultura?

Desafíos del nuevo ministro de Agricultura, Carlos Leyton:

- Seguridad alimentaria
- Pobreza rural
- TLC «para adentro»
- Ampliación y consolidación del mercado interno
- Desarrollo rural





Renovando nuestro compromiso

1era. edición de La Revista Agraria. Marzo de 1999.

Alerta Agrario, publicación que precedió a La Revista Agraria. Publicada desde 1987.



Han pasado casi diez años desde que salió el primer número de *La Revista Agraria*, en marzo de 1999. Hoy —cuando celebramos la edición de este número 100— tiene más sentido que nunca recordar su primer editorial, en el que se reveló el compromiso de la revista con «la búsqueda de soluciones a los obstáculos que impiden superar el atraso del agro para cumplir con el estratégico rol económico y social que le corresponde en el desarrollo del país». A lo largo de todos estos años, *LRA* ha sido un ejemplo vivo del compromiso asumido con un sector que continúa siendo clave en la lucha contra la pobreza.

Los orígenes de *LRA* se remontan incluso más atrás, a 1987, año de la primera edición de *Alerta Agrario*, informativo mensual que, como *LRA*, también tenía por destino tanto al agricultor como al especialista del sector. Dirigido en sus primeros números por Mariano Valderrama —y posteriormente por Bertha Consiglieri—, se publicó hasta 1997, cuando iba por su número 127. Dos años después, Bertha fundaría *LRA* y la dirigiría hasta junio del año pasado, fecha de su lamentable partida.

Ahora que celebramos nuestro número 100, aprovechamos la oportunidad para ratificar que nuestro compromiso con el pequeño agricultor permanece incólume.

8

El campo es mucho más que una inmensa extensión verde
La necesidad de un enfoque territorial para el desarrollo agrario y rural



11

En curso de colisión
La multiplicación de proyectos de biocombustibles hace prever que se dispararán los conflictos con los pequeños productores



14

Pan y chacra
La pequeña agricultura y nuestra (in)seguridad alimentaria



16

Bomba legal
¿A quién convienen los decretos legislativos del Ejecutivo? Ciertamente, no a los pequeños productores agrarios



20

Cuando se alce el telón
¿Qué pasará el día 1 de la entrada en vigencia del TLC?



Edición de aniversario

Esta edición de *LRA* —la número 100— está dedicada a subrayar la importancia de la pequeña agricultura en el Perú y la necesidad de que sea apoyada por las políticas gubernamentales. Coincide con el nombramiento de un nuevo gabinete que se estrena con pocos cambios, de los cuales al menos uno es notable: el relevo del saliente Ismael Benavides por Carlos Leyton en la cartera de Agricultura. Vicepresidente del gobierno regional de Arequipa, Leyton posee una visión, ciertamente, más integral del problema agrario que el anterior titular, quien dirigió el ministerio bajo la premisa de que sólo la gran empresa agraria merece ser apoyada.

Durante años, la preocupación de Leyton ha girado en torno a la necesidad de hacer del desarrollo territorial rural una estrategia de desarrollo descentralizado, en el que tanto las modernas empresas agrarias como la pequeña agricultura y las comunidades rurales tienen importantes funciones que cumplir.

Los desafíos del nuevo ministro, sin embargo, son muy grandes, dado que las ideas del presidente García —su jefe— son más afines con las de Benavides, las cuales, por lo demás, han sido convertidas en normas legales gracias a la avalancha de decretos legislativos promulgados hace pocos meses. ¿Qué márgenes de maniobra tiene el nuevo titular para implementar una política sectorial más sensible a los problemas de la pequeña agricultura y de las comunidades campesinas y nativas? Esta es una pregunta válida no solo para él, sino para Yehude Simon, el también flamante presidente del Consejo de Ministros, quien fue el que seleccionó a Leyton.

Las políticas vigentes están contribuyendo a generar graves conflictos: mientras se escribe este editorial, los campesinos de Sicuani están expresando sus protestas ante lo que temen sea la privatización del agua por una empresa hidroeléctrica. Se trata de una primera prueba de fuego para el nuevo gabinete y, principalmente, para Simon y Leyton, y hay expectativas sobre cómo reaccionarán los flamantes ministros ante dicho conflicto. En el gabinete anterior, Del Castillo hacía de bombero ante situaciones similares, mientras que Benavides solo atinaba a desvanecerse. Más allá de que los temores en este caso tengan fundamentos reales o no, no cabe duda de que los campesinos, en muchas partes del país, perciben que sus derechos sobre recursos vitales —tierra y agua, principalmente— están amenazados por las políticas del gobierno. Los escritos presidenciales sobre «el perro del hortelano» y los recientes decretos legislativos explican sobradamente estos temores.

Queremos, en ocasión de este número 100 de *LRA*, recordar a su directora-fundadora, Bertha Consiglieri. Tenemos la confianza de que la revista ha continuado —después de que nuestra querida colega y entrañable amiga nos abandonara— el compromiso que, bajo su dirección, siempre tuvo con los campesinos y los pequeños agricultores. ●

La revista
AGRARIA

Publicación del Centro Peruano
de Estudios Sociales

CEPES

Av. Salaverry 818

Jesús María, Lima 11/ Perú

Tel. (511) 4336610 / Fax (511) 4331744

Email: agraria@cepes.org.pe

Web: www.cepes.org.pe/revista/agraria.htm

Directora fundadora

Bertha Consiglieri

Director

Fernando Eguren

Comité editorial

Javier Alvarado, Laureano Del Castillo,

Juan Carlos Moreyra, Juan Rheineck,

Carlos Rivadeneyra, David Gonzales,

Cecilia Niezen

Corrección/Diagramación

Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República





A lo largo de sus primeros cien números —y, ciertamente, a lo largo de los próximos cien—, *La Revista Agraria* ha intentado mostrar la importancia de la pequeña agricultura en el país y la necesidad de que sea apoyada. En el Perú, la tarea que nos hemos impuesto implica librar una batalla cuesta arriba, pues los gobiernos —y, por extensión, la clase política, así como también gran parte de la opinión pública urbana— creen que los campesinos y los pequeños agricultores son «parte del problema, pero no de la solución». Pero ¿parte de qué problema son?

Con toda la importancia que puedan tener, no creemos que los únicos criterios para juzgar la superioridad de una forma determinada de concebir y organizar la economía sean la eficiencia y la rentabilidad de las empresas. La finalidad suprema de la economía de un país va más allá: es la de utilizar los recursos disponibles —materiales e inmateriales— de la mejor forma posible, *para que la sociedad mejore de manera equitativa y sostenible su calidad de vida*; todo lo demás debe ser concebido como un medio o instrumento para lograr ese fin. Lo es el mercado, y cuando éste no asegura el fin supremo de la economía, entonces el Estado

Lo pequeño es hermoso

Cien números dedicados a la pequeña agricultura

debe intervenir. La gran pregunta, entonces, es: ¿cuáles son los mejores medios para alcanzar ese fin?

Una rápida revisión de algunos de los grandes problemas que aquejan a la humanidad nos lleva a la conclusión de que los medios utilizados no han sido los mejores. Baste mencionar dos: el cambio climático y la persistencia de la pobreza. El

calentamiento global es el resultado acumulado —durante más de dos siglos, desde la revolución industrial— de una cierta manera de producir (extraer materias de la naturaleza hasta el punto de agotarlas y transformarlas utilizando energía fósil contaminante), de la saturación de la capacidad que tiene la naturaleza para reabsorber las sustancias contaminantes, y de

92%

del total de unidades agropecuarias bajo riego tienen menos de 10 hectáreas.

91%

del total de unidades agropecuarias de secano tienen menos de 20 hectáreas.

55%

de la superficie agropecuaria del país es ocupada por las comunidades campesinas y nativas.

Fuente: Censo agropecuario de 1994.



consumir lo más que se pueda. La persistencia de la pobreza, a su vez, está relacionada con la concentración de los activos productivos y de la riqueza generada —otro fenómeno característico de la economía de libre mercado.

¿Qué tienen que ver estos problemas con la pequeña agricultura? Sin desconocer las limitaciones de uno de los extremos de la pequeña agricultura —el minifundio— ni dejar de reconocer la imperiosa necesidad

«El último censo agropecuario, realizado en 1994, registraba más de 1.5 millones de unidades agropecuarias menores de 20 hectáreas, la mitad de las cuales estaban plenamente integradas al mercado»

de que los pequeños agricultores se asocien para lograr las ventajas que dan las economías de escala, comencemos por aceptar lo evidente: la inmensa mayoría de productores agrarios del país son pequeños agricultores. El último censo agropecuario, realizado en 1994 (¡es imperioso realizar un nuevo censo!), registraba más de 1.5 millones de unidades agropecuarias menores de 20 hectáreas, la mitad de las cuales, aproximadamente, estaban plenamente integradas al mercado. La mayor parte de las familias rurales del país depende de los ingresos generados en esas unidades agropecuarias.

También sabemos que la pobreza alcanza a casi tres cuartas partes de la población rural, y que los niveles de desnutrición infantil son escandalosamente altos, situación que se agrava en la sierra. Además, como lo reconocen estudiosos del tema, los pequeños agricultores tienen un conocimiento privilegiado de las heterogéneas y complejas particularidades ecológicas que caracterizan a nuestro territorio, así como de la utilización de fuentes de energía renovables, diferentes al petróleo y sus derivados (que no son renovables y, además, son contaminantes). Se trata de conocimientos que, incorporados a la ciencia más moderna, podrían contribuir al desarrollo de prácticas agronómicas menos ofensivas al ambiente y menos dependientes del petróleo.

Por lo tanto, cae por su propio peso que políticas orientadas a favorecer las áreas rurales y la pequeña agricultura traerían resultados positivos en: a) el aumento de la producción de alimentos y la reducción de la inseguridad alimentaria; b) la disminución de la pobreza en las zonas rurales, y c) la reducción de los niveles de desnutrición. Varios análisis económicos de los últimos años confluyen en llegar a estas conclusiones¹. Finalmente, la pequeña agricultura puede contribuir a una utilización de los recursos naturales de manera más sostenible. Los artículos que componen este número de *LRA* tocan algunos de los temas fundamentales que conciernen al desarrollo de la pequeña agricultura.

Nota

¹ Ver, por ejemplo, del Banco Mundial, «*Beyond the city: the rural contribution to development*» (*Más allá de la ciudad: la contribución de lo rural al desarrollo*).



Vista como un todo, la economía peruana ha estado creciendo estelarmente, a un ritmo promedio del 8% anual en los últimos años. Por su parte, la pobreza —ese flagelo al que Alan asegura haberle puesto la puntería— decrece, según datos oficiales, a pasos agigantados: en solo dos años bajó 10.3% en la selva rural, 11.9% en la costa rural y 14.1% en Lima Metropolitana¹. Ha habido, pues, chorreo. En la sierra rural, sin embargo, el crecimiento económico pierde mucho de su brillo, pues la pobreza decreció solo 4 puntos porcentuales. Lo que sí ha crecido notablemente es la disparidad entre la tasa de pobreza de la sierra rural y la del resto del país: con respecto a Lima, por ejemplo, si en 2005 la brecha era del 44.7%, en 2007 se encontraba en 54.8% —la diferencia más abultada de los últimos años.

Más grave, quizá, sea el hecho de que las bases de este modesto crecimiento distan mucho de ser sostenibles, en la medida en que no se han emprendido inversiones importantes de mediano y largo plazo en la sierra rural.



¿Y dónde están los pobres?

La pobreza de la sierra rural no es captada por los radares gubernamentales

En el ámbito económico, sigue siendo una necesidad clamorosa la construcción de infraestructura básica (agua, saneamiento, comunicaciones), la formación de capital humano (educación, capacitación y gestión, salud), la creación de activos productivos (pequeñas irrigaciones, almacenes) y el acercamiento de los productores al mercado (cadenas productivas, comercialización, información, servicios financieros). La inversión estatal en las áreas mencionadas debe ir acompañada de políticas que permitan rentabilizar las actividades rurales, en particular la pequeña agricultura, que es la principal fuente de ingresos en el sector rural serrano.

En el ámbito social, habría que comenzar por considerar a los pobres rurales ciudadanos con los mismos derechos y deberes que todos los demás peruanos. Es sabido que la pobreza no solo tiene una dimensión económica, sino que también se manifiesta en exclusión, discriminación, vulnerabilidad y carencia de oportunidades. Y depender de la caridad del Estado —como se promueve desde el gobierno a través de programas de «alivio a la pobreza», como Juntos— no contribuye precisamente a superar la exclusión o la discriminación de la que los pobres son víctimas, sino que los convierte —de facto— en ciudadanos de segunda clase. En ese

sentido, el Estado debería tomar medidas de desarrollo social muy diferentes, entre ellas: reforzar o implementar proyectos de documentación para niños y adultos y promover proyectos de participación y vigilancia ciudadana, así como de empoderamiento rural.

Es indispensable que contemos, como país, con una política orientada a superar la pobreza rural, política que hasta ahora brilla por su ausencia. Y en esa tarea, el rol que puede jugar la pequeña agricultura es fundamental. Solo así podremos hablar de auténtico desarrollo para todos, y no solo de crecimiento económico para algunos.

Nota

¹ Aunque hay consenso en que la pobreza se ha reducido, también ha habido críticas sobre algunos cambios metodológicos en la realización de la última encuesta, lo que inflaría exageradamente la magnitud de dicha reducción. Por otra parte, la inflación de los precios de los alimentos, en los últimos meses, debe de haber incrementado nuevamente el porcentaje de pobres del país.



El campo es mucho más que una inmensa extensión verde

La necesidad de un enfoque territorial para el desarrollo agrario y rural

El universo rural es mucho más que el sector agropecuario; por tanto, el desarrollo rural excede el desarrollo agrario. Pensar y actuar en consonancia con las múltiples dimensiones del mundo rural implica adoptar una concepción territorial, antes que sectorial.

Los espacios rurales articulan actividades agrícolas y no agrícolas, infraestructura de diverso tipo, instituciones, capital humano, redes sociales, lazos culturales, etc. Las tendencias indican que las actividades rurales no agrícolas ganan en importancia, que la agricultura se enlaza cada vez más con otras ramas productivas y que las relaciones con los espacios urbanos son más densas e intensas.

Una de las razones tras esta tendencia es la insuficiencia de las actividades agropecuarias para sostener a las familias rurales. El Censo Nacional Agropecuario de 1994 revela que el 78% de los productores agrarios consideran que el agro no les proporciona los ingresos suficientes para mantener su hogar o las empresas familiares. Los datos más recientes, recogidos en el último censo (2007), indican que, entre los 15 y 44 años, la población rural ocupada en actividades agrarias es aproximadamente el 40%, proporción considerablemente más baja que la que se encuentra en los otros grupos de edad de la PEA. Es decir, la población rural joven se ocupa relativamente menos en la agricultura, lo que esta-

ría revelando la presencia cada vez mayor de actividades no agrarias en los espacios rurales.

Es importante notar que en la transición de las actividades puramente agrícolas hacia la diversificación de actividades y fuentes de ingresos, pueden verificarse dos situaciones. Por un lado, están los casos de extrema fragmentación de las parcelas, lo que ocurre sobre todo en la sierra, donde la diversificación constituye una estrategia de supervivencia; se trata de un proceso de campesinización de la pequeña agricultura, que no encuentra o que ha perdido condiciones de viabilidad en la economía de mercado. El otro caso es el de la diversificación modernizadora o «ascen-

dente» en los ingresos y condiciones de vida de las familias. Los estudios realizados en el país muestran la importancia de los activos familiares como base de esta diversificación progresiva: una parcela de tierra sin excesiva fragmentación, acceso a bienes públicos (vialidad, teléfonos), acceso al crédito y mayor nivel educativo del jefe del hogar.

Existe una correlación entre la base territorial y la segmentación de la agricultura peruana: diferentes territorios económicos formados (o en vías de formación) generan tipos distintos de entornos agrarios rurales. Los territorios gobernados por economías urbanas (asociados a la presencia de grandes ciudades) generan entornos agrícolas y rurales modernos y dinámicos, con presencia dominante de las actividades de agroexportación: es el caso del territorio rural conformado en torno a Lima Metropolitana, que se caracteriza por la modernidad y dinamismo de los valles del «norte chico» (como Chancay) y del «sur chico» (como Cañete). También es el caso del territorio conformado alrededor del eje Chiclayo-Trujillo, en donde se encuentra Chavimochic, o el de Arequipa, que condiciona la modernidad y el impulso exportador creciente del espacio rural del valle de Majes-Siguas.

Esta agricultura empresarial, intensiva en capital e inversiones y volcada hacia la exportación, tiene el dinamismo suficiente como para ordenar el entorno rural y establecer, como actividad sectorial, una relación directa con la ciudad. Por encima de las relaciones generales campo-ciudad, en estos territorios modernos se articulan relaciones de tipo «intersectorial» entre la agricultura y las actividades urbanas (servicios tecnológicos, financiamiento, transformación industrial, comercio exportador, etc.).

Distinto es el caso de los territorios económicos en donde la presencia ordenadora de las grandes ciudades (economías urbanas) no existe y cuyo dinamismo reposa principalmente en la explotación de sus recursos naturales. En el Perú, esos lugares se corresponden con espacios agrarios tradicionales con fuerte presencia de la pequeña agricultura y economías campesinas. En esta situación, la articulación con las actividades rurales no agrarias cobra una mayor importancia, y en la vincu-



lación con las ciudades, la presencia de la agricultura como actividad sectorial es débil y se subordina a este marco de relaciones entre el espacio rural (como conjunto multisectorial) y el espacio urbano.

«Existe una correlación entre la base territorial y la segmentación de la agricultura peruana: diferentes territorios económicos formados (o en vías de formación) generan tipos distintos de entornos agrarios rurales. Los territorios gobernados por economías urbanas (asociados a la presencia de grandes ciudades) generan entornos agrícolas y rurales modernos y dinámicos, con presencia dominante de las actividades de agroexportación».

Por último, están lo que podría calificarse como «territorios críticos»: aquellos que no cuentan ni con ciudades grandes y dinámicas, ni con importantes recursos naturales puestos en valor. Son territorios que

dan lugar a los espacios agro-rurales más atrasados y pobres del país.

Soluciones

Por todo lo indicado, la solución a los problemas del mundo rural demanda establecer una relación consistente y de alimentación recíproca entre este mundo y el mundo urbano, lo que equivale a reconocer que no hay solución al problema de su desarrollo únicamente en el marco del espacio rural: la articulación urbano-rural es reconocida, ahora, como una condición tanto más necesaria e imprescindible cuanto que el propio mundo rural se encuentra atravesado por elementos, procesos y actores del mundo urbano y viceversa. Las fronteras cada vez más difusas y laxas entre lo rural y lo urbano revelan la presencia de enlaces económicos, sociales y culturales cada vez más estrechos entre los espacios urbanos y rurales. En el Perú, dicho proceso se ve alimentado por el importante crecimiento, registrado en las últimas décadas, de las llamadas «ciudades intermedias», como lo revela el censo de 2007.

Esta creciente y más intensa articulación entre campo y ciudad significa que los territorios propiamente regionales se afirman y consolidan. La llamada nueva ruralidad aparece, entonces, como un proceso indesligable y decisivo del desarrollo regional.

El enfoque territorial del desarrollo es creciente entre analistas y académicos, aunque la atención que se le concede des-



de los gremios empresariales, sindicales y asociaciones de productores todavía es relativamente menor. Desde el lado del sector público, la descentralización en curso representa una extraordinaria oportunidad para impulsar políticas públicas con enfoque territorial desde cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, distintas limitaciones de carácter político, institucional y técnico han impedido hasta hoy que los diferentes niveles de gobierno —nacional, regional y local— adopten el enfoque territorial del desarrollo agrario y rural.

En el gobierno nacional, la principal dificultad consiste en que su estructura y funcionamiento son básicamente de carácter sectorial; conceptos, enfoques, políticas y prácticas excluyentemente sectoriales se internalizan y convierten en normales y permanentes, lo que genera gran resistencia para aplicar políticas de carácter intersectorial, transversal y territorial. Esta tendencia está en el origen de las reiteradas fallas de coordinación en que incurre el Ejecutivo. Contribuye a esta situación la debilidad de las instancias suprasectoriales, empezando por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), que nace sumamente debilitado, ha sido tardíamente implementado y tiene competencias que están claramente por debajo de las previstas en la ley original, de 2005.

En cuanto a los gobiernos regionales, es verdad que su diseño —originado en la correspondiente ley orgánica— establece una estructura basada en gerencias de carácter multisectorial (desarrollo eco-

nómico, desarrollo social, infraestructura), pero la experiencia señala que estas gerencias, salvo contadas excepciones, no muestran las capacidades necesarias para articular y coordinar las direcciones sectoriales (salud, educación, etc.) que se encuentran bajo su ámbito; por el contrario, la constante han sido los conflictos y

«La solución a los problemas del mundo rural demanda establecer una relación consistente y de alimentación recíproca con el mundo urbano. Ello equivale a reconocer que no hay solución al desarrollo rural únicamente en el marco del espacio rural: la articulación urbano-rural es reconocida ahora como una condición necesaria e imprescindible».

tensiones. Esta situación, sumada a la debilidad de las gerencias generales y de las gerencias de planificación, significa una seria limitación para el diseño y ejecución de políticas y proyectos con enfoque territorial.

En los gobiernos locales la situación es muy heterogénea. Por un lado, existen gobiernos municipales relativamente bien

dispuestos para aplicar políticas territoriales y que realizan esfuerzos para articular espacios urbanos y rurales, o aproximarse a la gestión de las cuencas o microcuencas ubicadas en sus circunscripciones; es el caso, por ejemplo, de las municipalidades más activas y que ejercen liderazgo en el marco de la Red de Municipalidades del Perú (Remurpe). En el otro extremo se encuentran gobiernos locales con presupuestos muy reducidos y que se debaten en condiciones de precariedad técnica e institucional. Aun así, el marco normativo de las municipalidades, las tareas vinculadas al ordenamiento territorial y la existencia de una cultura de gestión del desarrollo que tradicionalmente ha identificado territorialidad con localismo, facilitan y crean posibilidades para que los gobiernos locales apliquen concepciones de desarrollo territorial. Esta actividad local se destaca frente a un escenario nacional y regional signado por la debilidad o ausencia de enfoques territoriales.

Es de esperar que, en el marco del proceso de descentralización, tanto los gobiernos regionales como los locales (pero también el gobierno nacional) dirijan sus esfuerzos a superar las limitaciones actuales y a hacerse de capacidades efectivas para adoptar y poner en práctica enfoques territoriales sobre el desarrollo rural, que es una de las parcelas que reclama con mayor claridad un tratamiento territorial.

(Colaboración de Francisco Santa Cruz, consultor en descentralización y desarrollo regional, miembro de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.)



Foto: Aidesep

● Deforestación rampante: un fenómeno muy asociado a las plantaciones de palma aceitera en todo el mundo.

En curso de colisión

La multiplicación de proyectos de biocombustibles hace prever que se dispararán los conflictos con los pequeños productores

Los grandes proyectos de siembra de agrocombustibles apenas han empezado a despegar en el país, pero ya están generando el tipo de conflictos sociales que se han reportado con tanta frecuencia en otras partes del globo. Es el caso de las tierras del Proyecto Especial Chira-Piura (PECHP), por ejemplo, en donde, según un informe parlamentario emitido en julio de este año sobre las «irregularidades cometidas en los procesos de transferencia de tierras» del PECHP, dos empresas agroindustriales —Agrícola del Chira (del Grupo Romero) y Maple Etanol— han sido denunciadas por pobladores y pequeños agricultores de la zona por ocupación ilegal de sus terrenos. Entre los denunciantes se encuentra, por ejemplo, la Asociación de Agricultores

Almirante Miguel Grau, parte de cuyos terrenos —85 hectáreas (ha)— se superpone con los adjudicados a Agrícola del Chira. Según consta en el informe, el PECHP vendió el terreno a la asociación en enero de 2006 y, pocos meses después, entregó el mismo terreno a la empresa en cuestión. Lo que podría haber quedado como un error involuntario y ser resuelto retirando la pequeña porción perteneciente a la asociación de las más de 3,000 ha adquiridas por Agrícola del Chira, se terminó de desnaturalizar cuando, según una denuncia de Wilmer Peña —representante de la asociación— consignada en el informe congresal, el 16 de enero de 2008 «fueron víctimas de actos de violencia y usurpación de terrenos, cometidos por aproximadamente cincuenta su-

jetos de mal vivir provistos de armas blancas y armas de fuego, entre los que se encontraba Adolfo Trelles, trabajador de la empresa Agrícola del Chira, [quienes] mediante un tractor Caterpillar de propiedad de dicha empresa produjeron destrozos en sus tierras». Amén de este conflicto, la empresa también es blanco de denuncias de una asociación de ladrilleros y del alcalde del distrito, quien sostiene que el cementerio de su jurisdicción ha quedado completamente cercado por los terrenos —futuras plantaciones— que ahora son propiedad de la empresa, perjudicando a la población. Maple Etanol es objeto de otro conjunto de denuncias, aunque argumenta en su defensa que si bien «hay algunos pueblos que quedan total o parcialmente



● Caña Brava, proyecto de etanol del Grupo Romero, está plantando 4 mil hectáreas de cañaveral en Piura.

dentro de los linderos de los terrenos adquiridos por Maple, (...) contractualmente fueron vendidos libres de ocupantes».

Caldo de cultivo

No tenemos por qué pensar que todos los procesos de adjudicación o venta de tierras a grandes empresas agroindustriales, con fines de siembra de agrocombustibles, serán tan conflictivos como los que han tenido lugar en Piura. Pero cuando lo que está en juego son miles de hectáreas de terreno y millones de dólares de inversión, no es difícil —menos aún en un país como el Perú, con un sistema de justicia tan deficiente y con tanta disparidad de acceso a recursos como la información— que se cometan atropellos como los comentados.

En ese sentido, el caldo de cultivo de potenciales conflictos en los próximos años en torno a los agrocombustibles se presenta bastante fértil. Según el Banco Central de Reserva, las inversiones para los proyectos de etanol y biodiesel en el Perú suman cerca de US\$480 millones, con un horizonte de ejecución de tres años. Conforme al BCR, estos proyectos podrían

ampliar la frontera agrícola de caña de azúcar en los próximos años hasta en 40,000 ha. Si la frontera se «amplía» a la mala, como al parecer se ha hecho en el Chira, lo que se viene es una ola de conflictos.

En la selva, por su parte, se especula (desgraciadamente, no hay información precisa y actualizada sobre la expansión de los biocombustibles en el Perú) que hay al menos seis grandes proyectos en marcha de plantación de palma aceitera, para la producción de biocombustibles. Entre los más importantes figurarían los de las empresas Pure Biofuels (14 mil ha, cerca de Pucallpa), Samoa Fiber (54 mil ha, en Loreto), Palmas del Shanusi (cerca de 7 mil ha, en Loreto) y Grupo Kausar (75 mil ha, también en Loreto). Todos estos proyectos, por grandes que parezcan, podrían ser solo la punta de un enorme iceberg cuyas verdaderas dimensiones veremos en los próximos años. De momento, podemos contentarnos con las cifras proporcionadas por el Ministerio del Ambiente, según el cual el país cuenta, solo en la selva peruana, con 1.13 millones de ha aptas para el desarrollo de cultivos destinados a biocombustibles.

De acuerdo con varios expertos en el tema, el problema con todos o casi todos los proyectos de biocombustibles en la selva es que en todas las adjudicaciones dadas a las empresas, estas tierras se superponen con terrenos que el propio Estado ha dado, con anterioridad, en cesión de uso a las comunidades nativas; es decir, no se trataría de terrenos comunales propiamente dichos, pero sí de terrenos que tienen un uso económico importante para estas últimas. No pasará mucho tiempo antes de que las comunidades nativas y las empresas entren en conflicto.

Otro aspecto del problema, muy vinculado al social, es el ambiental. El ministro del Ambiente, Antonio Brack, ha asegurado que para la siembra de biocombustibles «no se van a talar bosques primarios amazónicos, ni se usarán tierras actualmente destinadas a producir alimentos, pues podría haber un desabastecimiento de alimentos». Lo cierto es, sin embargo, que ya existen denuncias en el sentido de que se estaría talando bosque para sembrar palma aceitera, aduciendo que con la siembra de la palma se estaría «reforestando».



Foto: La Republica

Los proyectos de biocombustible que se están gestando en la selva podrían ser un caldo de cultivo de futuros conflictos.

Leña al fuego

El interés por los biocombustibles no es privativo del Perú, sino que responde a una tendencia mundial. «La producción de biocombustibles basada en productos agrícolas creció más del triple entre 2000 y 2007, y ahora supone casi el 2% del consumo mundial de combustibles para el transporte», sostiene el informe *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), presentado a inicios de este mes.

Pero, más allá de la expansión mundial de los biocombustibles, en nuestro país el interés de los inversionistas por el tema se disparó con la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, que señala que a partir del primero de enero de 2009 será obligatoria la venta de mezcla de gasolina con 2% de biodiesel, porcentaje que en 2011 se incrementará al 5%, de acuerdo con el Reglamento de Comercialización de Biocombustibles, aprobado en abril del año pasado. Antes de dejar el cargo, el saliente ministro de Energía y Minas, Juan Valdi-

via, salió a desmentir los rumores que, a principios de este octubre, señalaban que las fechas previstas en la normatividad serían postergadas.

Ante tanto entusiasmo, cabría recordarle al Ejecutivo que los propios gobiernos de los países desarrollados —principales propulsores de los biocombustibles— empiezan a adoptar una actitud más cautelosa sobre el tema, habida cuenta de las numerosas e indeseadas consecuencias ambientales y sociales generadas alrededor del globo por la siembra de cantidades masivas de cultivos para biocombustible. Un reciente estudio de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) —que agrupa casi exclusivamente a las economías de libre mercado más importantes del mundo— concluye que los perjuicios generados por los biocombustibles y el etanol son mayores que los beneficios. «La conclusión es que el potencial de las actuales tecnologías de preferencia —el etanol y el biodiesel— para brindar una contribución importante a las demandas de energía en el sector transportes, sin comprometer los

precios de los alimentos y al medio ambiente, son muy limitadas», sostiene el informe, que no por nada lleva el sugestivo título de *Biocombustibles: ¿es la cura peor que la enfermedad?* Como consecuencia, «los gobiernos pueden terminar promoviendo un combustible [los biocombustibles] más caro y con un impacto ambiental más negativo que el producto petrolero equivalente».

Lo señalado por el estudio de la OECD se aplica tanto a los países desarrollados como al Perú; no hay diferencias en ese sentido. Pero sí hay un añadido: aquí, los conflictos por acceso a la tierra y al agua serán moneda corriente. De acuerdo con otro estudio —*Palmas grasosas*, de la ONG ambientalista Friends of the Earth—, las plantaciones de palma en el Sudeste asiático son «el sector económico con mayores conflictos en Indonesia, y probablemente también en Malasia». Mientras el gobierno no cambie su curso de acción, será precisa una vigilancia permanente de parte de la sociedad civil sobre la entrega y puesta en producción de los cientos de miles hectáreas de biocombustibles.



Foto: La República

Pan y chacra

La pequeña agricultura y nuestra (in)seguridad alimentaria

A fines de septiembre pasado, el aún presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, declaró que una forma efectiva de hacer frente al alza de los precios de los alimentos era consumir productos de origen nacional. Omitió decir que la política agraria del gobierno, del que entonces era figura prominente, no se orientaba precisamente a apoyar la producción para el mercado interno —como sí lo hacen los grandes países y bloques capitalistas, como EE.UU., la UE y Japón—, sino que se basaba en el principio de que los mecanismos de mercado bastan para garantizar la seguridad alimentaria¹ de un país, aun si los volúmenes de alimentos importados son bastante altos. Ahora que el banquero Ismael Benavides ha sido reemplazado por Carlos Leyton, que ciertamente no es un neoliberal, como el nuevo ministro de Agricultura, ¿veremos un cambio de timón en la política agraria, un cambio que priorice el apoyo a los principales productores de alimentos del país, que es

esa inmensa masa de pequeños agricultores y comuneros?

La advertencia de Del Castillo debiera reflejarse en el fomento de la producción interna de alimentos. El Perú es importador de algunos de los productos agrarios que más han subido de precio en los últimos años: trigo, maíz amarillo, soya y lácteos. Es cierto que la balanza comercial (diferencia entre exportaciones e importaciones) nos es favorable en la actualidad, pero no es seguro que lo siga siendo en el futuro, debido a la inminente recesión de las economías que importan nuestros principales productos agrícolas. Por lo demás, el valor de las importaciones de alimentos se ha incrementando notablemente en los últimos años, y de enero a agosto de este año se ha gastado casi lo mismo que en *todo* el año pasado.

Coincidiendo con la crisis financiera —iniciada en EE.UU. y luego extendida a Europa y el resto del mundo—, los precios de los alimentos han bajado un poco

en las semanas precedentes, luego del súbito aumento que experimentaron en los últimos meses. Pero respecto de hace medio año todavía se mantienen altos, y su impacto sobre los sectores pobres de la población sigue siendo materia de preocupación. Diversos organismos internacionales han estimado que en estos últimos meses el número de personas que sufren de hambre en el mundo se incrementó en unos cien millones. Sobre lo que sucede en el Perú, aún no hay estudios concluyentes, pero la población pobre —que en 2007 constituía el 39.3% del total— está siendo definitivamente afectada y es probable que los avances de los últimos dos años en reducción de la pobreza, recogidos por las encuestas oficiales, se hayan evaporado gracias al incremento de precios. Los niveles de desnutrición también deben haber aumentado.

Parecería obvio que, ante un futuro turbulento —en el que lo más previsible es su imprevisibilidad—, el país debería re-



ducir su dependencia de la importación de alimentos con dos medidas estratégicas: a) apoyar el incremento de la producción nacional de alimentos, y b) promover un patrón de consumo más acorde con nuestras potencialidades.

Con respecto al primer punto, el margen para hacerlo es amplio en muchos cultivos, bien por la vía del incremento promedio del rendimiento por hectárea, bien por la de la ampliación de la frontera agrícola. Aumentos en la eficiencia y productividad de los pequeños y medianos agricultores —de lejos, los principales abastecedores de alimentos de origen agrícola— son posibles siempre que se definan políticas orientadas a cumplir con esos objetivos: entre estas tenemos el acceso a servicios financieros, asistencia técnica, información y otros servicios no financieros; mejores canales de comercialización, y significativas inversiones en infraestructura vial. Por otro lado, no toda la ampliación de la frontera agrícola debe hacerse buscando promover los cultivos de exportación y agrocombustibles, que es lo que está sucediendo hoy en día en la costa. Los términos en los que se adjudican las tierras ganadas

al desierto —financiadas en gran parte con inversión pública en irrigaciones— son tales, que los adjudicatarios están prácticamente obligados a dedicarlas a cultivos de exportación.

En cuanto al segundo punto (ajustar los patrones de consumo de alimentos a la producción nacional), creemos que la imaginación desplegada en la revolución gastronómica ocurrida en los últimos años —basada fundamentalmente en la rica biodiversidad y culinaria regional del país— puede ser aprovechada no solo para darnos prestigio internacional, atraer turismo y hacer negocios, sino también para ir variando paulatinamente la dieta cotidiana de la población. Pero en esto, como en tantas otras cosas, es imprescindible la decisión política de los gobernantes.

El apoyo a la pequeña agricultura en el aumento de la producción de alimentos puede contribuir también a combatir la desnutrición, un grave problema en el Perú. Un reciente informe de la Cepal (*El costo del hambre*, 2008) da cuenta del impacto social y económico de la desnutrición infantil entre nosotros: basándose en cifras oficiales, constata que en el pe-

riodo 2000-2005 la situación de los niños y niñas menores de cinco años, con peso deficiente para su edad (desnutrición global), se había estancado por encima del 7% —cifra que nos sitúa en la posición más crítica de América del Sur, después de Bolivia y Ecuador—. El estudio calcula que el costo económico de la desnutrición en el Perú asciende, para el año 2005, a S/7.9 mil millones, equivalentes al 3% del PBI, aproximadamente poco más de un tercio del gasto social total del país en ese año.

La presencia de Leyton en el cargo de ministro de Agricultura permite abrigar esperanzas de que el gobierno está mostrando cierto interés en el tema de la seguridad alimentaria y en el papel tan crucial que la pequeña agricultura puede cumplir en esta materia.

Nota

¹ Según la FAO, existe seguridad alimentaria «cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.».



Foto: Aidesep

● A mediados de este año se desarrolló un paro amazónico en protesta por los D.Legs. 1015 y 1073, que fueron finalmente derogados.

Promulgados por el Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas por el Congreso para adecuar la normatividad nacional al TLC con EE.UU., los Decretos Legislativos 1015 y 1073 fueron finalmente derogados por el Congreso en medio de nutridas protestas que convulsionaron varias ciudades amazónicas. El propósito de ambos decretos era rebajar el porcentaje de votos requeridos para que una comunidad campesina o nativa de la sierra o la selva pudiese transferir sus tierras a terceros —algo que fue considerado lesivo a sus intereses por los miles de comuneros que salieron a protestar—. Pero, ¿qué hay de los demás decretos promulgados por el gobierno? ¿No se esconde ninguno más que pueda resultar perjudicial para los intereses de los pequeños productores rurales del país?

Habría que empezar diciendo que el número de decretos con impacto directo en el agro es bastante elevado: 26 de un total de 99 —más de la cuarta parte—. Las materias sobre las que legislan abarcan aguas, bosques y tierras, crean nuevas instituciones como la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y echan por tierra leyes como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En una palabra: los decretos legislativos que el gobierno de Alan García publicó entre el 13 de marzo y fines de junio de este año,

Bomba legal

¿A quién convienen los decretos legislativos del Ejecutivo? Ciertamente, no a los pequeños productores agrarios

modifican sustancialmente el panorama legal del sector agrario en el Perú, al punto que puede decirse que estamos ante un rediseño legal completo del sector. No cabe duda de que sus impactos en las zonas rurales del país serán vastos y profundos. Lo que sí cabe preguntarse es: ¿serán estos impactos positivos para los pequeños productores?

Antes de responder a esa pregunta, cabe hacerse otra: ¿cuál es la validez legal de esos decretos? El profuso conjunto de normas ha sido analizado por expertos constitucionalistas, como Francisco Eguiguren, y una opinión extendida es que, en el caso de muchas de ellas, el Ejecutivo se excedió en sus atribuciones, pues su contenido, poco o nada tiene que ver con el TLC. Más aún, el análisis detallado de los decretos ha permitido determinar que un buen número, incluso, rebasa el marco legal y constitucional peruano, lo que amerita para calificarlos de inconstitucionales. Dentro de este conjunto de decretos legislativos que

van contra la Constitución se encuentran muchos de los que buscan cambiar la faz del sector agrario.

Pero más allá de determinar si son legales o no —un tema suficientemente importante que tratamos en cuadro aparte (ver en la siguiente página)—, es fundamental entender si esta andanada de decretos beneficia o más bien perjudica a los pequeños productores, sean estos parceleros, comuneros y/o nativos. La revisión que tanto expertos como gremios agrarios han realizado, muestra que los decretos apuntan a favorecer a la gran inversión, impulsando las agroexportaciones y la producción para elaborar biocombustibles, antes que a los pequeños productores y comunidades campesinas y nativas. Además, los cambios ponen en mejor pie a las inversiones mineras y otras actividades extractivas, en comparación con los agricultores.

En efecto —como se muestra en el cuadro que acompaña a esta nota—, la mayor



Foto: La República

● El Congreso de la República tiene el deber moral de pronunciarse lo antes posible sobre los decretos legislativos del Ejecutivo.

parte de los decretos legislativos publicados plantean condiciones que beneficiarán primero a los agricultores con suficientes recursos para beneficiarse de ellos. Incluso, uno de los escasos decretos que en teoría está dirigido a apoyar a los pequeños agricultores —el 1020, que promueve la asociatividad— está pensado para que aquellos con la capacidad suficiente para acceder a créditos de las entidades financieras puedan, entre otras cosas, adquirir las propiedades de sus vecinos. ¿A eso le llaman promover la asociatividad?

Este conjunto de decretos legislativos es la expresión legal de la posición política del actual gobierno, expresada con todas sus letras por el presidente García en «El síndrome del perro del hortelano», el primero de una saga de tres artículos sobre la necesidad de entregar las «tierras ociosas» del Perú a las industriosas manos del gran capital: «Este es un caso que se encuentra en todo el Perú; tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos; por tanto, su propiedad es aparente. Esa misma tierra, *vendida* en grandes lotes, traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento».

La clave del desarrollo de todos los pe-

ruanos sería, entonces, vender las tierras que ahora reposan en «manos improductivas». Vistos en conjunto, eso es justamente lo que hacen los decretos legislativos. Como explica Laureano del Castillo —abogado de Cepes—, la manera correcta de apreciar la ofensiva legal que representan los decretos del Ejecutivo es verlos en conjunto; es decir, no como decretos aislados que atañen a diferentes sectores (agua, forestal, etc.) y que, por tanto, hay que analizar separadamente, sino como un conjunto de herramientas que ajustan diferentes tuercas, todas necesarias para el acceso del gran capital a los recursos naturales del país. «La idea es que acá hay riqueza que no se usa —los arenales, los bosques—; entonces el gobierno saca un decreto para venderlas y darles una serie de ventajas a los inversionistas, por ejemplo, el 994, que promueve proyectos de irrigación en tierras eriazas. Pero también hay tierras eriazas en manos de las comunidades; entonces saca un decreto legislativo para facilitar la disposición de las tierras comunales: el 1015. ¿Qué falta? Ajá: agua. Entonces emite otros decretos —el 1081, el 1083—, que permiten usar el agua, desalinizarla y venderla para servicios agrícolas y agroindustriales. Y así, todo el resto de decretos legislativos».

De todos los decretos promulgados por el Ejecutivo en el marco de la delegación de facultades del Legislativo, son pocos los que tienen que esperar a que se publique su reglamento a fin de que entren en vigencia; la mayoría empezó a ser vigente al día siguiente de su publicación, y siguen estándolo. Este hecho es de la mayor gravedad, pues cuando un decreto legislativo entra en vigencia, ya pueden generarse efectos jurídicos. «Si yo adquiero tierras eriazas avalado por alguna de estas normas, así el Tribunal Constitucional dictamine luego que la norma es inconstitucional, yo me quedo con mis tierras, pues los fallos no son retroactivos», sostiene Del Castillo. Es imperativo, entonces, que el grupo de trabajo de la Comisión de Constitución, que está revisando la constitucionalidad de los decretos, acabe la tarea encomendada lo antes posible a fin de que se abra el camino para modificar los aspectos que requieren ajustes en este paquete de decretos legislativos. El nuevo ministro de Agricultura, Carlos Leyton, debe también tomar cartas en el asunto. Mientras tanto, el tiempo sigue corriendo y, en alguna parte del Perú, alguna comunidad o algún campesino podrían estar en este preciso momento perdiendo sus tierras, o su derecho al agua, por alguna norma de discutible valor legal.

Los once del patíbulo. Al margen de que fueron elaborados y aprobados sin respetar los principios de transparencia, participación y concertación, muchos de los decretos legislativos promulgados por el Ejecutivo en el marco de las atribuciones delegadas por el Congreso, resultan lesivos para los intereses de varios sectores económicos y sociales del país. A continuación mostramos algunos de los que, de acuerdo con muchos analistas, resultan total o parcialmente lesivos a los intereses de los pequeños productores agrarios*.

	Norma	Nombre	¿En qué consiste?	¿Es inconstitucional?	¿Qué está mal?
tierras	D.Leg. 994 (publicado el 13 de marzo de 2008).	«Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola».	Promueve la entrega de tierras eriazas para irrigaciones por iniciativa privada, dando facilidades para su adquisición.	Sí. Porque se atribuye facultades exclusivas de los gobiernos regionales, según su ley orgánica**.	Promover irrigaciones sin reconocer la necesaria participación de los gobiernos regionales, y dar excesivas facilidades a los inversionistas privados.
	D.Leg. 1064 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario».	Deroga la Ley de Tierras y el D.Leg. 653, regulando en general las tierras agrícolas, aunque de manera incompleta. Se ocupa también de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.	Sí. Porque deroga la Ley 26505. Dicha ley señala que solo puede ser cambiada por el Congreso, cumpliendo los requisitos de las leyes orgánicas.	Elimina la obligación que mineras y petroleras tenían (de acuerdo con el art. 7 de la Ley 26505) de llegar a un acuerdo previo con el propietario del predio, antes del inicio de sus actividades. Deja muchos aspectos oscuros, como la calificación de tierras, la servidumbre, etc.
	D.Leg. 1089 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales».	Por cuatro años, Cofopri será la única entidad encargada de la formalización de la propiedad predial rural, estando facultada incluso para modificar inscripciones en registros públicos.	Sí. Porque asume una facultad exclusiva de los gobiernos regionales (el saneamiento de la propiedad), recogida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	Las facultades otorgadas a Cofopri son excesivas, eliminando la intervención, en este campo, de los gobiernos regionales. Pone atención en las tierras de las comunidades campesinas y nativas.
agua	D.Leg. 1007 (publicado el 3 de mayo de 2008).	«Promueve la irrigación de tierras eriazas con aguas desalinizadas».	Promueve irrigaciones y agroindustrias usando agua de mar desalinizada, y permite a sus titulares vender el agua obtenida.	Sí. Porque permite la venta de un recurso que es patrimonio de la nación —el agua marina previamente desalinizada.	De acuerdo con la Constitución, el agua es un recurso natural de propiedad de la Nación y es inalienable.
	D.Leg. 1081 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos».	No se trata de una nueva Ley de Aguas, pues solamente se refiere a los aspectos administrativos. Crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos, cuyo ente rector es la Autoridad Nacional del Agua.	Sí. Porque modifica la organización de un ministerio, lo que solo se puede hacer por ley del Congreso, y porque se atribuye facultades exclusivas de los gobiernos regionales.	El principal problema sería la reducción del papel de las organizaciones de usuarios en la administración del agua de riego. El único órgano del Sistema Nacional de Recursos Hídricos en donde se reconoce la participación de usuarios, el Consejo de Cuenca, solo propone a la ANA aspectos relacionados con la planificación de la cuenca. Esta es una grave omisión. No define las funciones de los nuevos órganos, ni su ámbito de operaciones, ni cómo se integran, etc. (caso de las Autoridades Locales del Agua, las Autoridades Administrativas del Agua, el Tribunal de Resolución de Conflictos Hídricos). No es adecuado dejar aspectos tan importantes de una ley al criterio de los funcionarios del Ejecutivo que van a hacer el reglamento.

Norma	Nombre	¿En qué consiste?	¿Es inconstitucional?	¿Qué está mal?	
D.Leg. 1083 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos».	Promueve una mayor eficiencia en el uso del agua de riego, para lo cual la ANA entregará «certificados de eficiencia» (conforme al cumplimiento de ciertos parámetros), los que brindarán ventajas a quienes los obtengan. Quienes no cumplan con los parámetros de eficiencia deberán ir a un programa de adecuación; si no se adecuan en cinco años, se les sanciona. Las aguas residuales pueden venderse previo tratamiento.	Sí. Porque permite la venta del agua residual previamente tratada, que es un recurso natural patrimonio de la nación. Esto, además, desnaturaliza la Ley General de Aguas y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.	Con esta norma se está estableciendo indirectamente un mercado de aguas: si se usa menos agua, el Estado lo reconoce a través de los «certificados de eficiencia». Los usuarios pobres, si no cumplen los parámetros, podrán ser sancionados. Serán los funcionarios de la ANA quienes determinarán qué significa ser eficiente. La sociedad también debe participar en la fijación de los parámetros de eficiencia.	agua
D.Leg. 1085 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre».	Crea el Osinfor, adscrito a la PCM, que fiscaliza el aprovechamiento de los recursos forestales, excepto los que están en áreas naturales protegidas.	Sí. Porque modifica la organización de un ministerio, lo que solo se puede hacerse por ley del Congreso. Además, restringe las funciones establecidas para los gobiernos regionales en su ley orgánica.	Las funciones del Osinfor deberían hacer parte de las funciones del nuevo Ministerio del Ambiente.	forestal
D.Leg. 1090 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre».	Aprueba una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, permitiendo mayor aprovechamiento de los bosques y promoviendo la forestación con plantaciones de palma aceitera y otras en la Amazonía.	Sí. Porque, al menos, cuatro de sus artículos son inconstitucionales, pues vulneran la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	El decreto legislativo adolece de serios problemas de coherencia entre su articulado y el objetivo expreso de la ley, amén de faltas de sistematización, vacíos y contradicciones. Restringe el concepto de Patrimonio Forestal Nacional.	forestal
D.Leg. 995 (publicado el 13 de marzo de 2008).	«Modifica la Ley 29064 (Ley de Relanzamiento del Banco Agropecuario-Agrobanco)».	Modifica la Ley de Relanzamiento de Agrobanco, promoviendo la participación de inversionistas privados en su capital.	Discutible.	Permite que los bancos privados adquieran el 50% o más de las acciones de Agrobanco, con lo cual podrían controlarlo. Esto no se corresponde con una entidad que no solo tiene fines de financiamiento, sino de apoyo a los productores agrarios. El decreto legislativo abre las puertas para que Agrobanco pase de ser una entidad estatal con participación privada, a una entidad privada con participación estatal.	promoción agraria
D.Leg. 1020 (publicado el 10 de junio de 2008).	«Promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario».	Promueve la asociatividad de pequeños productores para acceder a créditos, y crea un fondo a fin de financiar la adquisición de predios vecinos para formar «unidades productivas sostenibles» (mayores de 20 ha).	Sí. Porque se atribuye facultades exclusivas de los gobiernos regionales.	Realmente, no promueve la asociatividad, sino más bien promueve que los pequeños agricultores que tienen la capacidad suficiente para acceder a créditos de las entidades financieras puedan también adquirir las propiedades de sus vecinos.	promoción agraria
D.Leg. 1077 (publicado el 28 de junio de 2008).	«Crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad».	Crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad, a través de la asociatividad y la adopción de tecnologías adecuadas, derogando, entre otras, la Ley 28600, que creó el Programa de Promoción a la Formalización del comercio algodónero, lo mismo que el trigo y maíz.	No.	Al derogar las Leyes 28600, 28811 y 28812 se eliminan las compensaciones que se debían pagar a los productores de algodón, maíz y trigo, quienes las solicitaron para enfrentar las importaciones subsidiadas. Ahora deberán competir con todos los agricultores para beneficiarse del nuevo programa.	promoción agraria

* No se incluyen los Decretos Legislativos 1015 y 1073, que fueron derogados por el Congreso.

** Conforme a la Constitución, un decreto legislativo no puede derogar o modificar una ley orgánica.



● Los agroexportadores se beneficiarán del TLC. ¿Pasará lo mismo con los pequeños agricultores?

Cuando se alce el telón

¿Qué pasará el día 1 de la entrada en vigencia del TLC?

El 1 de enero de 2009 entrará en vigencia el tratado de libre comercio (TLC) con EE.UU. En el caso de los temas que más atención han recibido de parte de los gremios agrarios —el acceso a mercados, la desprotección del agricultor peruano frente a un arancel cero y un agro subsidiado—, los eventuales efectos negativos del TLC tardarán años en sentirse, gracias a la desgravación gradual de los productos agropecuarios. Pero en otros aspectos menos conocidos del TLC —aunque no por ello menos relevantes para el agro nacional—, el primer día del próximo año marcará un antes y un después tan claro y contundente como una línea fronteriza.

Es el caso de los derechos de propiedad intelectual sobre elementos de la

biodiversidad que aun no se comercializa —como sucede, por ejemplo, con muchas de las variedades de cultivos nativos, así como con innumerables elementos de la biodiversidad silvestre del país—. Se revisará en vano el texto del TLC en busca del capítulo en que se diga que los seres vivos son patentables: no está. En su lugar se encuentra que el Perú se ha comprometido a hacer «todos los esfuerzos» para otorgar «protección mediante patentes a plantas». Más aún, se verá en el texto del TLC que el Perú también se ha comprometido a adherirse a la UPOV 91 (Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas, creada en 1991), organización internacional que otorga derechos a los «obtentores», considerando obtentor a

toda persona que «haya creado o *descubierto* y puesto a punto una variedad». Es decir, una vez que el TLC entre en vigencia bastará descubrir una especie o una subespecie vegetal para patentarla —es decir, adueñarse de su derecho de uso y cobrar por ello a terceros—. Más aún, el TLC también nos obliga a firmar el Patent Cooperation Treaty (PCT), por el cual algo que se patente bajo los auspicios del TLC quedará automáticamente patentado en todos los países firmantes del PCT. Ya sabemos cuál de los dos lados signatarios del TLC tiene las de ganar en este tema.

El panorama no es nada alentador, pero ¿hay algo que todavía podamos hacer? Sí. «Es necesario avanzar con tesón y seriedad en el registro de la rica biodiversidad que existe en las distintas regiones, así como de los conocimientos acumulados por las poblaciones que la mantienen. Hay aquí un importante acervo de información y conocimientos que por el momento no son valorados en el Perú, pero que sí lo son por empresas extranjeras, y que es preciso que sean



declarados de propiedad del Estado o de las poblaciones que están asumiendo la responsabilidad de mantenerlos y desarrollarlos», sostiene Fernando Eguren, de Cepes.

Otro tema que podría afectar a las poblaciones rurales del país, desde el primer día del próximo año, es todo lo consignado en el tratado sobre resolución de controversias (capítulo 10). De acuerdo con el economista Miguel Macedo, el TLC deja bastante espacio para la interpretación, pues no queda en claro qué prima: si la legislación nacional o el propio TLC. Lo que el TLC sí deja bien en claro es que, en última instancia, cualquier disputa —por ejemplo, entre una empresa estadounidense y el Estado peruano o algún segmento de la población peruana— se resolverá en los tribunales internacionales o en instancias creadas por el propio tratado. Lo malo con esto es que estas instancias tienen un vasto historial de emitir fallos basándose en los TLC antes que en las legislaciones nacionales. Y esto, ¿cómo puede afectar a las poblaciones rurales? El caso del Es-

tado mexicano vs. Metaclad, generado en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y resuelto por un panel del NAFTA, puede ser aleccionador.

A mediados de los noventa, Metaclad, una corporación estadounidense que operaba en San Luis de Potosí (México), inició inversiones para establecer un depósito de desperdicios tóxicos en un municipio mayoritariamente rural. Cuando la municipalidad local denegó a la empresa el permiso para construir dicho depósito, la compañía inició una demanda por daños y perjuicios ante el panel del NAFTA encargado de la resolución de controversias entre el Estado y los inversionistas. En agosto de 2000, el panel del NAFTA falló a favor de Metaclad, estableciendo que el Estado mexicano debía pagarle a la empresa US\$15.6 millones de dólares por daños y perjuicios.

Casos como este podrían tranquilamente verse en el Perú desde el día siguiente de la entrada en vigencia del TLC.

opinión

Misión (casi) imposible: regular la entrada de transgénicos en el marco del TLC

El objetivo de eliminar cualquier restricción al comercio de transgénicos por parte de las empresas productoras estadounidenses, como Monsanto, se fortalecerá enormemente con la entrada en vigencia del TLC con EE.UU.

Basta recordar que el gobierno de este país (presionado por dichas empresas) logró que el Protocolo de Bioseguridad de Cartagena del año 2000 incluya una cláusula por la cual los países miembros que firmen acuerdos comerciales con países no miembros (como EE.UU. o Canadá) quedan exentos de los requisitos de información sobre contenido transgénico demandados en ese protocolo.

Otro mecanismo de presión que el país del norte usará para evitar cualquier restricción al comercio de transgénicos es el Comité Bilateral de Normas Sanitarias, espacio en el que puede objetar cualquier norma nacional que intente regular la entrada de transgénicos.

Basándose en el principio de «equivalencia» de la Organización Mundial del Comercio (OMC), según el cual los alimentos transgénicos son equivalentes a los no transgénicos, EE.UU. ya ha usado sus negociaciones de TLC con otros países, como Tailandia y Corea, para eliminar normas de etiquetado y regulación a la entrada de transgénicos en ellos.

En pocas palabras: una vez que el TLC entre en vigencia, va a ser muy difícil para el Perú regular, identificar o etiquetar la entrada de soya o maíz transgénico desde EE.UU., a la sazón el principal exportador mundial de estos productos.

En teoría, podría implementarse una mayor regulación nacional, pero eso requiere de una firme convicción política para contener la enorme capacidad de presión de nuestro gigantesco socio comercial en el marco del TLC —convicción de la que el gobierno de García carece por completo. (Eduardo Zegarra, investigador GRADE).



¿Amenaza o bendición?

El impacto potencial de los transgénicos en el agro nacional

El canto de sirena de los transgénicos llama, sin duda, poderosamente la atención de numerosos agricultores: plantas más resistentes a las plagas, más rendidoras; en suma, mejores. Pero tras el cuento de hadas se esconden otras características ciertamente no tan deseadas, como la dependencia de las empresas productoras de semillas o la contaminación de variedades nativas que también pueden resultar importantes en la economía del pequeño productor.

Este último punto ha sido uno de los que mayor discordia han generado en el debate nacional en torno a la conveniencia de permitir o no el ingreso de transgénicos al Perú. Así, se ha dicho, por un lado, que no hay motivo para preocuparse, pues no se permitiría la siembra de transgénicos en zonas cercanas a áreas sembradas con variedades nativas de la misma especie. El bando contrario ha respondido que la debilidad institucional del Estado no permite garantizar que esto vaya a cumplirse.

Quizá uno de los casos de contaminación genética más sonados en México nos

sirva para devolvemos a la realidad de nuestro agro y a las posibilidades reales de contaminación genética que existen en un país latinoamericano. De acuerdo con un informe preparado en 2004 por la Comisión de Cooperación ambiental (CCA) —organismo oficial ambiental establecido con arreglo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)—, luego de la importación de granos de maíz genéticamente modificado, principalmente desde EE.UU., se detectaron niveles de contaminación genética entre 3% y 13% en el maíz sembrado en once comunidades de los estados de Oaxaca y Puebla. En otras cuatro localidades, la contaminación oscilaba entre 20% y 60%.

El estudio encontró que la contaminación de genes —es decir, el traspaso de genes de la variedad modificada a la nativa— se había producido porque, tras la cosecha, los campesinos no separaban el grano transgénico del nativo, sino que lo mezclaban. Los agricultores, incluso, sembraban granos genéticamente modificados, importados por las agencias gubernamen-

tales, junto con sus granos criollos. Este descuido de los propios campesinos resultó fatal para las variedades nativas de maíz en vastas zonas de México —y, sin embargo, este factor tan simple ni siquiera ha sido considerado en el debate sobre el tema en el Perú.

Las consecuencias de la contaminación genética pueden ser importantes. Una variedad puede perder algunas de las características que la hacen útil para el agricultor o para los laboratorios que buscan fortalecer a las variedades comerciales con genes nativos. De ahí la importancia global de la contaminación señalada en el reporte de la CCA. «México es uno de los centros de origen del maíz. Perder una variedad del grano en México, significa perderla en todo el planeta», se lamenta el informe. Bueno, resulta que Perú es el otro gran centro de origen de las variedades domesticadas de maíz. La diferencia, actualmente, es que aquí la contaminación genética, o aún no se produce o es mínima. ¿Vale la pena correr el riesgo, a todas luces inminente, de contaminar nuestro maíz? En el Perú todavía estamos a tiempo de pensarlo y tomar una decisión que sea la mejor para el país. O de repente no (ver recuadro en pág. 21), pues puede que el TLC con EE.UU. ya nos haya ganado por puesta de mano.



Foto Osipiel

La falta de información es una de las mayores limitaciones que tienen los productores agropecuarios para crecer. El propio Ministerio de Agricultura (Minag) lo reconoce en su Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007-2011, cuando dice que en nuestro país sufrimos de «insuficiente información agraria, [ya que] actualmente el acceso a información es bastante limitado debido a la falta de infraestructura y medios de comunicación en el ámbito rural, a la difícil geografía, la insuficiente inversión pública y la centralización». Por eso, cuando Alan García anunció con gran entusiasmo la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Información Agraria (Sinfa), muchos pusieron oído a la música. Pero han pasado ya dos años del anuncio y es poco lo que se ha avanzado, mientras que la urgencia de los productores agrarios de contar con información de calidad que oriente y facilite la toma de decisiones, va en aumento.

Originalmente, el Sinfa se puso como meta trabajar con las miles de emisoras (repetidoras) del CPACC (Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal); pero, en lugar de ello, produce «SOMOS Agro», un programa de televisión diario transmitido por TV Perú, así como un programa diario de radio, del mismo nombre, que se difunde únicamente por Radio Nacional, y un servicio de mensajería por telefonía celular, que tiene un costo variable de acuerdo con el operador.

Cambio de rumbo

¿Hacia dónde va el Sistema de Información Agraria?

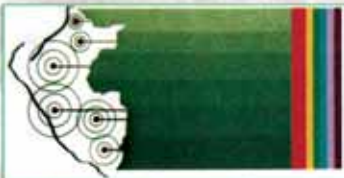
Este año, el Sinfa ha sido replanteado y se ha tomado la decisión de reemplazar la radio por internet y la telefonía celular. El problema con esta propuesta es que únicamente en el 5% de los hogares rurales algún miembro de la familia posee un teléfono celular, mientras que aquellos que cuentan con una computadora son apenas el 0.3%, siendo la conexión a internet el servicio de comunicación menos extendido en los hogares rurales.

Es verdad que el Fitel (Fondo de Inversión en Telecomunicaciones) está haciendo esfuerzos importantes para proveer a los espacios rurales de conexión a internet, y que el acceso a estos servicios producirá un profundo cambio en la manera en que las poblaciones rurales acceden y proveen información; pero, en el mediano plazo, este servicio seguirá siendo marginal. En marcado contraste, el 67% de los hogares rurales tiene, al menos, un receptor de radio.

Ante esta situación, creemos que lo más adecuado consiste en combinar los diferentes medios de acceso a la información y crear una especie de «alianza tecnológica» entre las llamadas nuevas tecnologías de comunicación, como internet —interactivas y con gran poder de transmisión de

información, pero todavía poco difundidas en los espacios rurales—, y medios de comunicación tradicionales, como la radio, que no permiten mayor interactividad, pero tienen llegada a cientos de miles de hogares del campo peruano. Ambas tecnologías tienen en común el poder ser usadas de forma descentralizada, con lo que se eleva la posibilidad de generar contenidos que sean de real utilidad para la promoción del desarrollo rural.

Las políticas de comunicación, acceso y recojo de información son de importancia estratégica para el desarrollo rural y, por eso mismo, los pobladores del campo deben tener la oportunidad de crear y gestionar sus propios sistemas de información y comunicación, además de producir sus propios contenidos. El Minag parece darse cuenta de la importancia del tema, pues la meta que se ha propuesto no es precisamente modesta: «... al 2011, se tendrá desarrollado un sistema de información con capacidad de llegar a ocho millones de peruanos en el agro». Pero si el ministerio del sector se toma sus propias palabras en serio, es momento de hacer un alto y repensar si las decisiones tomadas son las que mejor se adecuan a sus propias metas.



CONVEAGRO

Convención Nacional del Agro Peruano

CONVOCATORIA

ASAMBLEA NACIONAL ELECCIONARIA Para el Consejo Directivo Nov. 2008 - Nov. 2010

En cumplimiento de los Estatutos Institucionales, el Consejo Directivo de CONVEAGRO convoca a los gremios nacionales de productores y demás entidades asociadas al colectivo, a la Asamblea Nacional Eleccionaria, para elegir al Consejo Directivo correspondiente al período noviembre 2008 – noviembre 2010.

- **Fecha:** Miércoles 12 de noviembre del 2008, 9 a.m.
- **Lugar:** Av. Salaverry No. 818, Jesús María, Lima 11 (auditorio "Bertha Consiglieri" del CEPES)

Los asociados deben cumplir los siguientes requisitos:

- Registro Público y Estatutos en regla
- Renovación de dirigencias cumplidas, y
- Recibo de la cuota de asociado correspondiente al primer semestre del 2008.

XI CONVENCION NACIONAL DEL AGRO PERUANO CONVEAGRO´2008

Asimismo, se convoca a todas las instituciones nacionales afiliadas, CONVEAGROs regionales, CONVEAGRO Juvenil, otras organizaciones de productores, Red Nacional de Periodistas Agrarios, congresistas de la República, cooperantes y estudiosos del sector, a la **XI CONVENCION NACIONAL DEL AGRO PERUANO-CONVEAGRO´2008**, para discutir democráticamente temas de crucial actualidad, como Política Agraria, Acuerdos y Tratados Internacionales de Libre Comercio, Seguridad Alimentaria, Asociatividad, Desarrollo Agrario y Medio Ambiente, y Unidad Interinstitucional del Agro.

- **Fecha:** Jueves 13 y viernes 14 de noviembre del 2008
- **Lugar:** Av. La Paz No. 769, Miraflores, Lima 18 (Centro de Convenciones del Hotel "Ariosto").

INFORMES E INSCRIPCIONES:

- **Lima:** Av. Salaverry No. 818, Jesús María, Lima 11, telefax (01) 4231938 y 4336610
- **Provincias:** Sedes de CONVEAGROs regionales
- **Correo electrónico:** conveagro@conveagro.org.pe y **página web:** www.conveagro.org.pe