

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO DE LA GANADERIA LECHERA EN EL PERU

Martín Ramírez B. y Juan Chávez C.

OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN

Los objetivos de la cooperación deben ser consistentes con las necesidades de quienes serán receptores de la misma. En consecuencia, cualquiera de sus aportes deberá estar orientado a contribuir al desarrollo sostenible del país receptor. Entendiéndose el desarrollo sostenible como progresivos cambios cualitativos e irreversibles en los componentes económico, social y ambiental; y que se refleje en la mejora del nivel de vida y bienestar de todos.

Bajo este esquema, no interesa la naturaleza, pública o privada, nacional o internacional de la institución intermediaria o ejecutora de la cooperación. Sin embargo, es de señalar que hay deficiencias que son necesarias corregir para que la cooperación cumpla con las características reseñadas. Las principales limitantes del impacto esperado de la cooperación, como en toda empresa humana, son los intereses particulares - de grupo e individuales- que se pueden filtrar, tanto a través de una oferta condicionada, como de una demanda distorsionada por intereses económicos de corto plazo ejercida por grupos privilegiados en un statu quo que los favorece, en desmedro de la gobernabilidad y la real atención de las necesidades nacionales más apremiantes.

Los recursos económicos con que funciona la cooperación internacional provienen generalmente de aportes de instituciones financieras también internacionales, de los países más desarrollados, y de legados o donaciones de empresarios filántropos. Dentro de éstos se distinguen claramente aquellos que se asignan

como donaciones, mal llamadas como "a fondo perdido" y las que responden a préstamos solicitados por los estados que los necesitan. Para ambos casos, las instituciones que asignan tales recursos tienen sus propias reglas, normas y orientaciones prioritarias que se deben cumplir para la asignación de tales recursos. Incluso esto último rige para proyectos financiados con recursos provenientes de los denominados "canje por deuda".

Normalmente, para que un país como el Perú pueda ser considerado y tenga acceso pleno a la oferta antes referida, debe reunir condiciones de estabilidad y gobernabilidad suficiente; en la mayoría de los casos, se requieren aportes nacionales a través de cuotas anuales para ser y mantenerse elegible.

FORMAS DE COOPERACIÓN

La cooperación internacional se presta a través de diversos sectores, para diversos fines, y para atender también las necesidades de diversos actores sujetos del desarrollo. Partiendo de la premisa de una suficiente institucionalidad representativa de los intereses nacionales en los denominados poderes del Estado, gobernabilidad y objetivos de desarrollo bien definidos, el impacto de los recursos aportados por la cooperación se hará positivo y tangible en el proceso del desarrollo nacional. Se distinguen dos grandes formas de cooperación internacional: la financiera y la técnica.

La cooperación financiera corresponde a aportes en recursos económicos, en dinero o bienes. Un ejemplo de este último caso es la donación de alimentos que el Estado

recibe y vende (monetiza) para convertirlos en recursos financieros, pasando a formar parte del presupuesto nacional; y que se ejecutan en programas o proyectos conforme a lo convenido con el país o institución donante.

La cooperación técnica, al margen de los recursos económicos que la sustentan, y que suelen provenir de varias de las mismas fuentes comprometidas en la cooperación financiera se realiza a través de actividades de apoyo, conforme a las necesidades de las instituciones nacionales, compatibles con las demandas estratégicas del país y los roles y atribuciones de la entidad internacional cooperante.

Ambos tipos de cooperación pueden provenir de entidades privadas o públicas. Las privadas son generalmente autónomas en sus decisiones, en relación a la definición de sus líneas de acción estratégica y a los montos a asignar. Las públicas tienen un mayor grado de formalidad y corresponden a países u organizaciones multilaterales. En estas últimas, la institucionalidad, las líneas de acción y la asignación de recursos responden a múltiples mecanismos y requisitos que deben previamente ser cumplidos para los desembolsos; asimismo, la participación de los propios países receptores puede darse en todos sus niveles, desde el de dirección hasta los de ejecución, conforme a parámetros y planes de acción previamente definidos, generalmente de consenso entre los países miembros en reuniones internacionales.

El tiempo de maduración o gestión para conseguir el apoyo financiero de un proyecto depende de su magnitud, su naturaleza, ámbito de acción y de los requerimientos exigidos por la fuente financiera. Proyectos pequeños, puntuales y focalizados en reducidos ámbitos de acción son más rápidamente atendidos. En promedio, un proyecto de mediana envergadura requiere de una maduración de aproximadamente tres años hasta el inicio de su ejecución, pudiendo este tiempo reducirse si responde a una fuente de donación y no requiere de un proceso de endeudamiento.

Por esto, la cooperación técnica es en general más dinámica y rápida en su ejecución.

PROYECTOS Y PROGRAMAS DE LA COOPERACIÓN EN GANADERÍA LECHERA

La ganadería vacuna orientada a la producción lechera se inicia en el Perú a principios del siglo XIX, con la importación de vacunos suizos, en especial de la raza Durham en 1905, para la costa, y Brown Swiss y Normandos en 1908, para la sierra; cobrando un incremento significativo en plena primera guerra mundial en que se funda la Asociación de Ganaderos del Perú (1915) y, a fines de la misma, se introducen significativas cantidades de vacunos lecheros de la raza Holstein de los Estados Unidos, Chile y Argentina; y Brown Swiss de los Estados Unidos.

A inicios de la década del 40, la cooperación técnica de los Estados Unidos, a través del Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA), realizó en la Estación Experimental de Tingo María (Huánuco) una importante labor en el desarrollo de una ganadería eficiente de doble propósito (carne –leche) para las condiciones de selva, con base al cruzamiento de razas cebuinas y lecheras de origen europeo. Es así que, mientras concluía la segunda guerra mundial en 1945, se concretó para este proyecto la adquisición de algunos animales de la raza Brown Swiss. El Servicio tuvo también un rol importante en el desarrollo de la ganadería lechera de Arequipa cuando en 1946, en convenio con la compañía Leche Gloria S.A., inicia un programa de inseminación artificial con semen fresco con los sementales importados por esta compañía de la Granja Carnation en los Estados Unidos.

En 1964 la Cooperación Técnica del Gobierno Suizo inicia un Programa de Queserías Rústicas en distintas zonas del país, destacando entre ellas Agropica, en el valle de Santa Eulalia a 50 km de Lima -entre aproximadamente 40 queserías más, ubicadas en 13 departamentos de la sierra, una en

la ceja de selva y otra en selva baja-. Aparte de la elaboración de quesos se prestó asesoría en aspectos técnicos de producción, gestión empresarial y comercialización. En esta misma época, establece proyectos lecheros en diversos lugares del país; Opica y Paríamarca en Ayacucho; Genaro Herrera en San Lorenzo y Chimbote. También impulsa el desarrollo lechero en Pisco, Lurín, Huacho y el Mantaro, programa que contemplaba la importación de 2,600 animales; con aportes de 3 millones de dólares del Canadá y 10 millones de francos suizos. Finalmente, en 1978 el Banco Agrario se compromete a colocar préstamos de contraparte para los beneficiarios de este programa con base a líneas de crédito provenientes del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y donaciones de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), entre otras.

En 1973, en Junín (Huancayo), con apoyo de la Cooperación de la Alemania Occidental de entonces, se creó la Planta Lechera del Mantaro para producción de leche pasteurizada, quesos madurados y cremosos, mantequilla, yogurt. Además se estableció el Centro de Recría de Santa Ana con animales de la raza Pardo Alemán, a través del cual se proporcionó asistencia técnica y reproductores de calidad a los ganaderos. En este ámbito, a principios de la década del sesenta, se había fundado la Estación Experimental de Altura del Instituto Veterinario de Investigaciones Tropicales y de Altura (IVITA) perteneciente a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Instituto creado con el apoyo de las Naciones Unidas, que hasta la actualidad viene impulsando la producción lechera en el Valle del Mantaro, con base a pasturas cultivadas, al igual que en su Estación Experimental de Trópico en Pucallpa (Ucayali).

En Cajamarca, la cooperación Belga desarrolló actividades a mediados de los setentas instalando una Central de Congelación de Semen y Servicio de Inseminación Artificial, con base a un equipo francés donado.

En esta misma época, la cooperación de Gran Bretaña contribuyó a la instalación, en este departamento, de un laboratorio completo de lechería y patología veterinaria (hoy denominado Laboratorio Regional del Norte-LABRENOR) y del Establo Modelo de Cajamarca (Tar-Tar); en el cual se llevaron a cabo algunos experimentos de transplante de embriones a mediados de los ochentas.

La cooperación internacional fue menos intensa en Arequipa, aparentemente, porque desde principios de los años cuarenta, la Empresa Gloria S.A., subsidiaria de Carnation de los Estados Unidos, contaba con un fuerte equipo de campo (Oficina de Campo) que proveía asistencia técnica a los productores, llegando incluso a ser la primera entidad en realizar trasplantes de embriones en el Perú a fines de los setenta.

En Arequipa destaca la cooperación holandesa, que en 1978 aporta al Estado un crédito para la adquisición de 2,000 vaquillonas de la raza Overo Negro de Holanda; y también, en convenio con el Fondo Ganadero Lechero del Sur (FONGALSUR), entidad privada que agremiaba a los productores del leche del sur del país, se importan dos equipos de congelación de semen y ampollas de semen de esta raza. El ofrecimiento de Holanda llegó a los 300 millones de florines, ampliando su cobertura a Puno y Cusco. Previamente, en 1971, se había realizado una importación de 350 animales de Chile de esta raza, y 180 Holstein de los Estados Unidos; importaciones que en 1978 habrían llegado a un total de mil animales.

También con la cooperación holandesa, a fines de los setentas, se implementó un Programa Nacional de Plantas Lecheras, que consistió en la construcción y equipamiento de 5 plantas; en Sullana, Iquitos, Trujillo, Cusco y Tacna; con el objetivo de procesar en total 250,000 litros por día, en tres turnos. También apoyó en la asistencia técnica y mejora de forrajes en Arequipa y Pucallpa; y al Proyecto CENCIRA en capacitación lechera, en Cusco (Anta), Puno (Lampa) y Apurímac

(Andahuaylas). En 1978, con un crédito del BID, para el fomento de la ganadería lechera del Cusco y Apurímac, se importaron 270 vaquillonas Holstein y Brown Swiss de los Estados Unidos con destino a las cooperativas agrarias de Huyro y Amaybamba (La Convención), José Zúñiga (Calca), Wiracochán (Cusco) y Micaela Bastidas (Abancay).

En la última década, la cooperación internacional ha acompañado muy escasas iniciativas nacionales en el ámbito de la producción lechera. Hemos encontrado acciones puntuales en agroindustria rural de transformación de la leche mediante estudios de caso realizados por el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD) de Francia, el cual ha permitido realizar un proyecto de asistencia técnica a los productores y transformadores de la leche en Cajamarca, en el cual participan el CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el IICA, a través del Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural (PRODAR), con sede en Lima. También un programa de desarrollo de ganadería lechera en la selva (Puerto Bermúdez) con recursos del USAID, que busca generar mayores oportunidades de ingreso en la zona, en el marco del Desarrollo Alternativo.

LA COOPERACIÓN DEL IICA

El IICA es el organismo del Sistema Inteamericano que tiene como misión el apoyar a los países miembros a estimular y promover el desarrollo rural para alcanzar el desarrollo sostenible y el bienestar de sus habitantes. Fue fundado en 1942 como Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, dedicado esencialmente a actividades educativas y científicas en el campo de la agricultura. Luego en 1979 cambió de razón social a Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, manteniendo sus siglas originales y su misión, pero modificó sus estrategias de apoyo al desarrollo sostenible a través de la colaboración recíproca y participativa en-

tre los países. En el Perú abre sus oficinas para la Zona Andina en Lima, en 1952.

En la actualidad, conforme a su Plan de Mediano Plazo 1998-2002, el IICA tiene como Misión "Proveer servicios de cooperación para la agricultura y fortalecer y facilitar el diálogo interamericano; aspirando apoyar a sus Estados Miembros en la consecución del desarrollo sostenible de su agricultura y medio rural, y en el contexto de la integración de las Américas". Ejecutando sus acciones a través de las siguientes áreas estratégicas: i) Políticas y Comercio, ii) Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales, iii) Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, iv) Desarrollo Rural, v) Capacitación y Educación, vi) Información y Comunicación. Su oficina principal se encuentra en San José de Costa Rica, su acción es hemisférica, y cuenta con 34 países miembros en el ámbito americano. Su organización está basada en Representaciones en cada país miembro, las que reciben la denominación de Agencias de Cooperación y están a su vez agrupadas en cinco Centros Regionales (Norte, Centro, Caribe, Andino y Sur) cuya principal función es la de coordinar y articular las acciones de las Agencias en cada región. Cuenta con programas cooperativos de innovación tecnológica denominados PROCANDINO, PROCITROPICOS, PROCISUR, y PROCICARIBE, Sistemas de Capacitación, de Educación a Distancia, de Información, y Centros de Desarrollo Rural.

Sus mandantes son los Países Miembros, a través de sus Ministerios de Agricultura, representados por sus Ministros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), la cual se reúne cada dos años para definir las políticas institucionales, priorizar acciones y aprobar los planes anuales y sus presupuestos. Cada cuatro años la JIA elige al Director General del IICA. Casualmente, el próximo mes se llevará a cabo la elección del nuevo Director General que conducirá al IICA en los próximos años.

Como ya se ha referido, en el Perú la

cooperación se inicia en 1952, en temas de capacitación y apoyo a entidades gubernamentales. En el caso particular de la ganadería lechera, se colaboró en la organización y auspicio de conferencias y congresos, así como en aspectos logísticos para la importación de reproductores y fortalecimiento del Programa de Mejoramiento Animal y del Banco de Semen que hoy conduce la Universidad Nacional Agraria la Molina. También se apoyó la publicación de trabajos relacionados con esta actividad, como es el caso del estudio "Nivel Económico Mínimo de Producción de Leche por Vaca en Establos Alrededor de Lima", elaborado por Alfred Wells y Antonio Giles, en colaboración con Antonio Bacigalupo y Ferruccio Accame, docentes e investigadores de dicha universidad.

El apoyo del IICA ha sido muy amplio, en cultivos, agroindustria, comercio, sanidad, investigación y extensión, y sus servicios de cooperación se dan siempre en función de las necesidades y requerimientos de entidades nacionales, principalmente las canalizadas a través del Ministerio de Agricultura. Nuestro rol prospectivo, de adelantar visiones sobre el desarrollo de la agricultura nacional en función al análisis de información, tendencias y eventos que ocurren a nivel mundial, ha permitido la definición de nuevos enfoques y de nuevas estrategias para acometer con mayor eficiencia el desarrollo de la agricultura en el Perú. Este es el caso en los nuevos conceptos de agricultura ampliada y competitividad, que han derivado en la reciente orientación del desarrollo agrícola sobre la base de cadenas de productos y acuerdos de competitividad.

IMPACTOS DE LA COOPERACIÓN

En ganadería lechera se aprecian significativos impactos de la cooperación, entre la década de los años cuarenta hasta principios de los setenta. Sin embargo, durante el periodo de Reforma Agraria, el volumen de la cooperación, apreciado por el número de

programas y proyectos y la participación de diversos países, muestra el interés de la cooperación internacional de ayudar a amortiguar el impacto que representaba la transferencia de la propiedad y gestión de las ex-haciendas, convertidas en cooperativas o sociedades de interés social a sus trabajadores. Es así que muchas de las actividades de la cooperación se orientaron a proveer de asistencia técnica y capacitar a quienes, a partir de dicho momento, tendrían la responsabilidad de tomar decisiones, administrar, gestionar y dirigir sus propias entidades productivas.

Durante las décadas del ochenta y noventa, el aporte de la cooperación internacional al desarrollo de la ganadería lechera ha sido poca. Los motivos se pueden encontrar tanto en el macroentorno internacional generado por la globalización, generando inicialmente precios bajos de los productos lácteos en el mercado internacional, que luego se han venido incrementando creando mejores condiciones para la producción local, por la reducción de los subsidios en origen. Sin embargo, las condiciones internas del país han tenido impactos negativos; entre ellas, la intranquilidad social generada por la subversión, en especial en las ganaderías de la sierra, muchas de las cuales desaparecieron.

La debilidad de las organizaciones de los productores, las políticas de gobierno y los exiguos presupuestos de las instituciones públicas de investigación y transferencia de tecnología han contribuido también a que no se hayan podido definir con claridad y concretado proyectos consistentes con las necesidades más relevantes a tener en cuenta para impulsar la cadena productiva o de competitividad de los productos lácteos. Consecuencia de esto, en el pasado, podría considerarse el sobredimensionamiento de varios de los proyectos lecheros ejecutados, especialmente a nivel de equipamiento e infraestructura, que pueden observarse en la actualidad en varios lugares del país como evidencia tangible de lo que no debiera hacerse en el futuro.

POSIBLES ÁREAS DE COOPERACIÓN FUTURA

Conforme a lo expresado líneas arriba, se presentan en la actualidad mejores perspectivas, tanto a nivel externo como interno del país, para acelerar el proceso de desarrollo de la cadena de lácteos. Para aprovechar esta oportunidad, es necesario identificar las áreas críticas en los eslabones más débiles de la cadena, creando las condiciones para su fortalecimiento, teniendo en cuenta las políticas macro planteadas por el sector en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de ellas, el crear empleo y luchar frontalmente contra la pobreza extrema en las zonas rurales, a través de la mejora de la rentabilidad con base a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el ambiente.

Dentro de esto, podrían considerarse prioritarias:

- i) Impulsar la ampliación de las zonas de producción lechera, con base a las ventajas comparativas y competitivas de cada una de ellas;
- ii) Capacitar en aspectos técnicos y de gestión a cada uno de los actores que conforman los eslabones de las cadenas lácteas en cada cuenca lechera;
- iii) Fomentar la organización e institucionalidad local y la articulación e interrelación entre los actores a nivel de cuencas lecheras;
- iv) Fortalecer los servicios de mejoramiento genético, sanidad, investigación, transferencia tecnológica e información locales;

- v) Consolidar los sistemas financieros de apoyo a la innovación en producción, transformación y comercialización;
- vi) Impulsar la agroindustria rural en especial orientada a la producción de variados productos lácteos derivados.

LITERATURA CONSULTADA

1. Cubas Vinatea, Rafael. 1977. Ganado Amazonas: Una Solución Peruana. Lima, Perú. 304 p.
2. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1993. El IICA: 50 Años de Historia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura San José, Costa Rica 164 p.
3. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 1999. Plan de Mediano Plazo: 1998-2000. Serie Documentos Oficiales N° 64. San José, Costa Rica. 100 p.
4. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2000. Análisis de la Cadena de Lácteos en el Perú. Centro Regional Andino (CReA). Lima. (Versión Preliminar no Publicada).
5. Jellicic Cavenago, Jorge. 1978. La Reforma Agraria y la Ganadería Lechera en el Perú. Editorial Minerva. Lima. 422 p.
6. Universidad Nacional de San Agustín y Fundación Rodríguez Banda. 1993. Nuestra Leche: Gloria y el Desarrollo Ganadero del Sur. Fundación Rodríguez Banda. Arequipa. 298 p.