

La Revista Agraria (no. 114 ene 2010)	Titulo
CEPES, Centro Peruano de Estudios Sociales - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
Lima	Lugar
CEPES, Centro Peruano de Estudios Sociales	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Cultivos transgénicos ; Cambio climático; Agroindustria; Agua; Desarrollo rural; Sector agropecuario; Desarrollo agrario; Conflictos sociales; Seguridad alimentaria; Perú;	Temas
Revista	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/cepes/20110503104758/http1.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/cepes/20110503104758/http1.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



# La revista **AGRARIA**

AÑO 10 N° 114  
ENERO de 2010

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

Especial Agro 2010

**año 1963**

256,000 hectáreas

## El algodón agoniza

**año 2009**

32,000 hectáreas

La disputa por el agua de  
Carhuancho

Ica y Huancavelica empiezan a entenderse sobre las aguas del alto Pampas.  
página 27



¿Sirve o no sirve?

Vista en contexto, la Ley 29482, que otorga beneficios tributarios en los altos Andes, parece aportar al desarrollo rural de la sierra.  
página 25



LA REVISTA AGRARIA SE DISTRIBUYE GRATUITAMENTE CON LA REPÚBLICA EL ÚLTIMO MIÉRCOLES DE CADA MES.  
PRÓXIMO NÚMERO: MIÉRCOLES 24 DE FEBRERO.

Visite: [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)

## El renacimiento de la quinua

Hacia mediados del siglo pasado producíamos más de 40 mil toneladas de quinua al año. Desde ese momento, y por los siguientes cuarenta años, la producción de quinua empieza un pronunciado declive, que toca fondo hacia 1990, cuando se sitúa por debajo de las 5 mil toneladas anuales.

Desde entonces, sin embargo, la quinua ha experimentado un sorprendente proceso de recuperación que la ha llevado a aproximarse a los altos niveles de producción registrados en los años cincuenta. A fines de 2009, su producción alcanzaba las 39 mil toneladas, que se sembraban en 34 mil hectáreas, aproximadamente. Respecto a las cifras de 1990, la producción se ha multiplicado diez veces, mientras que la superficie sembrada lo ha hecho en cuatro veces<sup>1</sup>.

¿A qué se debe el descenso y el ascenso de la quinua?

El descenso que ocurrió entre principios de la década de 1950 y principios de la década de 1990 puede atribuirse fundamentalmente al desarrollo de una industria alimentaria nacional que, alentada por subsidios y otras herramientas de política económica, discriminó al agro nacional —situación que, por cierto, continúa hasta hoy—. Así por ejemplo, las importaciones de trigo (para la producción de fideos, entre otros alimentos) pasaron de 200 mil toneladas, a inicios de los años cincuenta, a cerca de millón y medio de toneladas en la actualidad.

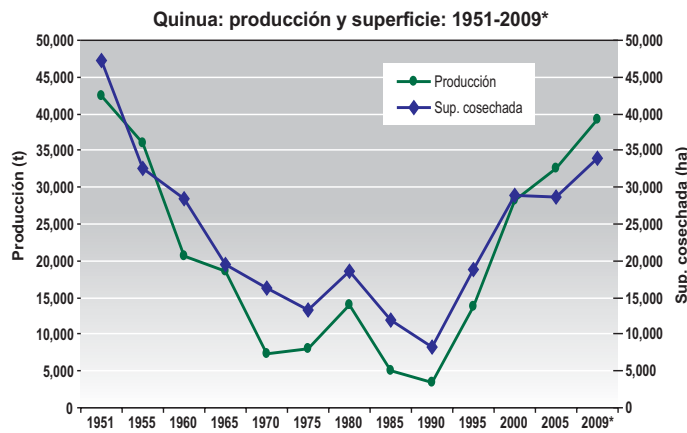
El espectacular crecimiento de la producción de quinua de los últimos veinte años no se explica por ningún cambio en la relación industria alimentaria-agro nacional, sino por el incremento de la demanda de consumo directo, tanto interna como externa.

En la dimensión nacional, el aumento de la producción de 1994 a 2009 fue de 136% y llegó a 166% en la primera región productora de quinua del país: Puno. Este crecimiento ha respondido al aumento de su precio, que hoy es, en Puno, de S/.55 a S/.60 la arroba, frente a los S/.15 que recibían los productores en promedio entre 2000 y 2007.

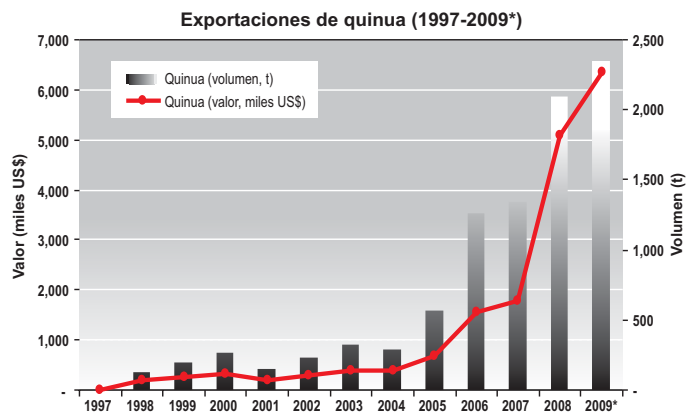
El despegue de las exportaciones se inicia en 2005, cuando se destinan al exterior 562 toneladas. Cinco años después, las exportaciones anuales (hasta noviembre de 2009) alcanzan las dos mil 350 toneladas (un incremento de 318%), por un monto de US\$6 millones 400 mil. Nuestro principal mercado es EE.UU., con 48%. Cabe señalar que las exportaciones representan solo el 6% de la producción nacional de quinua.

La quinua se desarrolla principalmente en las zonas altoandinas del sur, las que concentran el 92% de la producción nacional, en especial Puno (79% del total nacional). Mucho más atrás siguen Cusco (5%), Ayacucho (4.5%), Junín (4%) y Apurímac (2%).

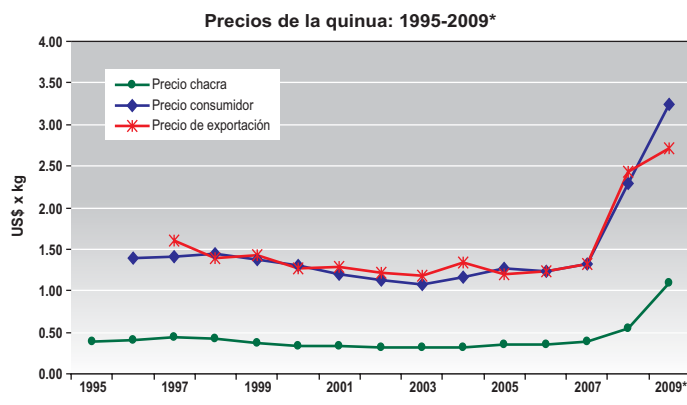
Estas zonas se encuentran entre las más pobres del país. Así, la promoción del consumo y cultivo de este grano andino, de gran valor nutricional y potencial exportador, no solo redundaría en beneficio de la seguridad alimentaria de los



Fuente: Minag-OEEE. Elaboración: AgroData-CEPES. \*Estimado



Fuente: Aduanas. Elaboración: AgroData-CEPES. \* Hasta nov. 2009



Fuente: Minag-OEEE. Elaboración: AgroData-CEPES. \*Estimado

peruanos —alguna vez la quinua fue parte importante de la dieta nacional—, sino también en beneficio de las empobrecidas familias campesinas de las punas del sur.

### Nota

<sup>1</sup> Debido a que los rendimientos promedios también mejoraron, obteniéndose actualmente un promedio de 1,156 kilogramos por hectárea.

4

El algodón toca fondo  
Atacado por múltiples males,  
el algodón peruano está  
reducido a su mínima expresi-  
ón.



9

Especial Agro 2010  
Once especialistas comen-  
tan el año que pasó y el  
que comienza.



25

¿Sirve o no sirve?  
Vista en contexto, la Ley  
29482, que otorga beneficios  
tributarios en los altos Andes,  
parece aportar al desarrollo  
rural de la sierra.



27

La disputa por el agua  
de Carhuancho  
Los comuneros de  
Huancavelica y los agri-  
cultores de Ica empiezan a  
entenderse sobre las aguas  
del alto Pampas.



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 Consigliere

Director

Fernando Eguren

Comité editorial

Javier Alvarado, Laureano Del Castillo,

Juan Carlos Moreyra, Juan Rheineck,

Carlos Rivadeneyra, David Gonzales,

Oscar Franco, Katia Suárez

Corrección/Diagramación

Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República

## Gran empresa agraria o agricultura familiar: ¿hacia dónde deben orientarse los recursos públicos?

Según declaraciones de Adolfo de Córdova —ministro de Agricultura<sup>1</sup>—, se continuará con las obras de irrigación de Chavimochic en La Libertad. La cuarta etapa demandará una inversión de US\$300 millones (S/.855 millones), con lo que se ganarán 40 mil hectáreas destinadas a cultivos de agroexportación.

En etapas anteriores, dicho macroproyecto de irrigación incorporó, en los alrededores del valle de Virú, una cantidad similar de hectáreas que hoy están en manos de apenas una decena de grandes empresas agroexportadoras<sup>2</sup>. Dadas las condiciones establecidas por el Estado para la venta de las nuevas tierras, solo podrán acceder a ellas, una vez más, un puñado de grandes inversionistas.

El ministro De Córdova también declaró que se han aprobado S/.70 millones para la implementación de 322 proyectos en «zonas de extrema pobreza rural» de todo el país, a través de los núcleos ejecutores.

El contraste salta a la vista: S/.855 millones de recursos públicos para un puñado de inversionistas, S/.70 millones para decenas de miles de familias en «extrema pobreza».

Se objetará que mientras que el dinero invertido en las obras de irrigación será recuperado —pues las tierras serán vendidas y luego, cuando estén en producción, el Estado recabará impuestos—, el dinero gastado en los pobres nunca se recobrará.

Este argumento no se sostiene. Los recursos públicos tienen como propósito primordial lograr el bien común, no promover la generación de ganancias de los grandes inversionistas —una evidente minoría—. Estos tienen medios de los que la mayoría de la población carece, incluyendo el acceso privilegiado a servicios y bienes públicos. La experiencia enseña, además, que el Estado no logrará recuperar lo que invierte en las irrigaciones, pues siempre hay un subsidio, abierto u oculto.

Por otro lado, apoyar «zonas de extrema pobreza rural» no es un gasto, sino, si está bien concebido y ejecutado, una inversión que es tanto social como económica, cultural y ambientalmente rentable.

Aun los convencidos de que ganar nuevas tierras cultivables es el mejor medio para lograr el desarrollo rural, deben considerar que hay otros escenarios posibles. Por ejemplo, que en lugar de que las 40 mil hectáreas sean repartidas entre diez o veinte grandes empresas, sean distribuidas entre, digamos, 400 empresas que manejen, cada una, 100 hectáreas, u 800 que manejen, cada una, 50 hectáreas, o en miles de empresas familiares. Lo más probable es que el tipo de sociedad y economía que se construiría en la nueva zona irrigada, sobre la base de medianas y pequeñas empresas, sería mucho más equitativa, con un mayor y más denso tejido social, estimularía mucho más actividades económicas diversificadas —pequeña manufactura, servicios, comercio—, consumiría más productos nacionales y sería más incluyente y más encuadrada con las necesidades de alcanzar la seguridad/ soberanía alimentaria<sup>3</sup>. ¡Qué duda cabe!, sería también más adecuada a un Estado descentralizado, con gobiernos locales democráticos, que el modelo neolatifundista que los gobiernos promueven en el Perú desde los años noventa.

En pocas palabras, una propuesta que promoviese empresas medianas y pequeñas generaría desarrollo rural incluyente, y no enclaves excluyentes.

<sup>1</sup> *El Peruano*, 6 de enero de 2010.

<sup>2</sup> Ver *La Revista Agraria* 107, mayo 2009, en [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe).

<sup>3</sup> Ver argumentos similares en reciente publicación del Banco Mundial, que cuestiona la superioridad de la gran empresa agraria y las ventajas de la agricultura familiar. Hans P. Binswanger-Mkhize, Camille Bourguignon y Rogier van den Brink (editores), *Agricultural Land Redistribution*. Banco Mundial, Washington D.C., 2009.

# El algodón toca fondo

Tras una prolongada caída, el algodón peruano parece estar en los últimos momentos de su agonía. Sin embargo, la reciente creación de un consejo nacional que velaría por el funcionamiento en toda la cadena —desde el productor hasta el confeccionista— permite vislumbrar una salida a la crisis.



En 2009 se sembró el área de algodón más reducida en la historia del Perú.

Atrás quedaron los tiempos de gloria del algodón peruano, otrora uno de los pilares de la agricultura peruana y producto de exportación de primera línea.

«A donde íbamos, nos recibían como reyes», recuerda Federico León, actual presidente de la Asociación Nacional de Productores de Algodón (Anpal). «Como emisario de los productores de algodón peruano, no había país que visitara sin que fueran a recibirme al aeropuerto dos o tres compradores. Una vez, en Suiza, fueron catorce hilanderos a esperarnos al aeropuerto: todos querían que les diéramos la máxima asignación posible de nuestro algodón».

Los recuerdos de León pertenecen a finales de la década de los ochenta, pero a la vuelta de veinte años, la situación no puede haber dado un giro más dramático.

Si en 1963 llegamos a cosechar 256 mil hectáreas de algodón, este año la cifra —según estimados de la Anpal— no pasará de las 32 mil hectáreas. Cifra similar maneja el Minag. Javier Cillóniz, presidente del Instituto Peruano del Algodón (IPA), estima una cifra incluso más pequeña: 21,300 hectáreas. Sea cual fuere el caso, se trata del área sembrada más reducida de todos los tiempos. La caída en la producción, también es importante (ver gráficos).

El veredicto emitido meses atrás por Hugo Cárdenas, el especialista contratado por el gobierno para evaluar la situación del cultivo, fue contundente: los productores de algodón enfrentan su peor crisis.

## Desmejoramiento genético

Es tan compleja la problemática del algodón y son tantas las causas de su debacle, que resulta difícil escoger por qué aspecto empezar.

Quizá debamos empezar por las razones del éxito y el prestigio del que gozaba antes de la caída. ¿Por qué era tan apreciado el algodón peruano en el mundo?

A diferencia de la producción de otros países, la nuestra se ha caracterizado históricamente por estar dominada por variedades de alta calidad. El tangüis, pero en particular el pima, son algodones de fibra fina (larga y extralarga, respectivamente), uno de los rasgos más apreciados por la industria hilandera y característica que ha hecho de nuestro algodón uno de los más cotizados en el mercado mundial (ver recuadro).

La pérdida de calidad de la fibra de nuestros algodones es, precisamente, una de las razones a las que se atribuye la crisis que enfrenta el algodón.

Hasta la década de los sesenta había en la costa peruana varias estaciones de investigación y mejoramiento genético, tanto del tangüis como del pima. Pero esta estructura, controlada y financiada en gran medida por los hacendados, se desmoronó con la reforma agraria.

El golpe de gracia lo dio el gobierno de Fujimori, a través de su ministro de Economía, Carlos Boloña, quien, a inicios de los noventa, eliminó los autogravámenes con que los gremios agrarios sostenían sus gastos. En el caso del gremio algodonerero, esto significó tener que abandonar los últimos esfuerzos que todavía se hacían en investigación genética de este cultivo en el país.

Y así, mientras nuestras variedades se fueron rezagando, otras siguieron evolucionando. El pima americano, por ejemplo, disminuyó su periodo de desarrollo, mejoró su productividad y la calidad de su fibra, y se adaptó mejor a la cosecha mecánica.

Hoy en día, en comparación con esas variedades mejoradas, el periodo vegetativo del pima y el tangüis es demasiado largo, y su rendimiento, pobre. Así, mientras las otras variedades importantes en el mercado mundial se cosechan en cinco o seis meses, el tangüis puede demorar hasta ocho meses, lo que no le permite al agricultor emplear la tierra para

Y así, mientras nuestras variedades se fueron rezagando por falta de investigación, otras siguieron evolucionando. Hoy en día, en comparación con esas variedades mejoradas, el periodo vegetativo del pima y el tangüis resulta demasiado largo, y su rendimiento, pobre.

una segunda cosecha anual, lo que afecta sus ingresos.

Particularmente importante en la evolución de los algodones modernos es su capacidad para responder a las necesidades de la industria textil. En ese sentido, de acuerdo con Javier Lazo, especialista del IPA, las hilanderías hoy en día requieren fibras más resistentes que las que el pima o el tangüis pueden proporcionar —y es esa una de las razones

clave por las que nuestro algodón ya no tiene la demanda de la que gozaba no mucho tiempo atrás en el mercado mundial.

### El control de las desmotadoras

Otro fenómeno que ha contribuido a generar la condición en que se encuentra el algodón ha sido el control de las desmotadoras sobre el productor.

Las empresas desmotadoras —llamadas así porque «desmotan» el algodón en rama, es decir, separan la fibra de la pepa— conforman el segundo eslabón en la cadena, siendo los productores el primero.

Desde los setenta, su poder ha sido cada vez mayor, en especial en el caso del pima, que se siembra sólo en Piura, en donde dos empresas controlan el mercado (ver *LRA 106*, especial «Oligopsonios»).

Como consecuencia de su dominio de mercado, las desmotadoras imponen precios bajos, desmotivando e impidiendo que los productores inviertan en sus cultivos. Un estudio de 2002<sup>1</sup> encontró evidencias de abuso de poder de mercado en el algodón y concluyó que esta situación ocasionó la baja de los precios y la disminución de las unidades de producción algodonerías. El estudio señalaba que, de acuerdo con los productores, el precio que las empresas les pagan por sus cultivos no les permite cubrir sus costos de producción, y que carecen del poder de negociación para cambiar la situación.

**Los algodones del Perú.** Las variedades que tradicionalmente han formado la base de la agricultura algodонера del Perú son dos: el pima peruano y el tangüis. El primero es uno de los algodones más finos del mundo, de fibra extralarga, y solo se da en Piura, en donde encuentra condiciones óptimas de crecimiento. El tangüis es un algodón menos fino, de fibra larga, desarrollada a principios de siglo en el país por Fermín Tangüis; su rusticidad le permite crecer en muchas partes de la costa. Una tercera variedad, también con presencia histórica, pero mucho menos abundante, es la Cerro, de fibra corta y la más rústica de todas. En la foto, el profesor Abel Basurto, jefe del Programa de Algodón - Unalm, en donde se llevan a cabo trabajos de mejoramiento genético con diferentes variedades de algodón.



## Subsidios

Al problema interno de las desmota-doras, el productor debe enfrentar el pro-blema externo que supone la forma con que otros países subsidian su produc-ción de algodón.

Productores mundiales, de la impor-tancia de la India y Egipto, tienen me-canismos de subsidio desde la fibra del algodón hasta la confección. El gobier-no indio fija un precio alto para el algodón y se lo traslada a los industriales a un precio mucho más bajo, amén de en-tregar gratuitamente el 50% de los ferti-lizantes empleados. En Brasil, una par-te importante del IGV se destina a fi-nanciar la investigación y desarrollo. EE.UU. llega al extremo de brindar un subsidio directo al importador del país extranjero que compre algodón estado-unidense.

Más allá de razones particulares, un hecho que motiva a tantos Estados a subsidiar su producción algodonera es la cantidad de puestos de trabajo que genera, no solo en el campo, sino a lo largo de toda la cadena, que involucra a hilanderías, textileras y confeccionistas.



En la década de los 60, el Perú exportaba dos millones de quintales anuales. Hoy no abastece ni al 20% de su propia industria textilera. ¿Qué pasó?

«No existe país del mundo que desarrolle su industria algodonera sin subsidios. Perú es el único», asegura Cillóniz. «Si nadie subsidiara, no habría problema, pero en las actuales condiciones del mercado mundial, el algodón peruano está en clara desventaja frente al algodón importado y no puede competir».

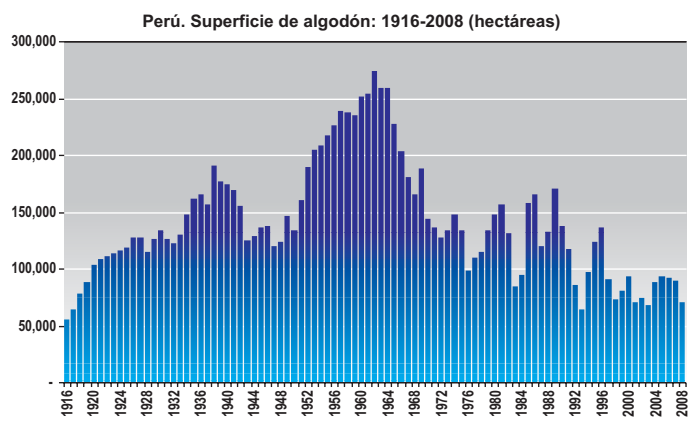
En su opinión, lo mínimo que se puede hacer es establecer un subsidio para el sector, que cubra el 12% de arancel que se quitó, un par de años atrás, a las importaciones de algodón.

## Aranceles, TLC y crisis

El arancel al que Cillóniz hace referen-cia fue el que el actual gobierno le retiró al algodón a principios de 2008, justo antes de que el TLC con EE.UU. entrara en vigencia.

«El TLC entraba recién en abril del año 2008, pero en marzo pusieron los aranceles en cero», recuerda Miguel Caillaux, mediano productor algodonero. «Hicieron eso porque la ley que habían sacado sobre las compensaciones al algodón por el TLC, decía que se les iba a compensar a los productores la reducción de aranceles generada por el TLC. Así que se adelantaron un mes, y así ya no había nada que compensar».

Desde entonces la situación se ha agravado aun más, producto de la re-cesión de EE.UU., principal destino de las confecciones peruanas (70%). El efecto ha sido indirecto: a fin de hacer frente a la depresión de los pre-cios en EE.UU., los confeccionistas



Fuente de 1916 a 1979, F. Eguren, J. Fernandez-Baca, F. Turme. De 1980 a 2008 Minag-DGIA. Elaboración: AgroData-CEPES.

## Línea de tiempo del algodón en el Perú

1910	1922	1950	1963	1969	1969-75	1971	1972
Fermin Tangüis obtiene una nueva variedad de algodón — mediante hibridación— que luego llevaría su nombre.	El pima americano ingresa al Perú, variedad que serviría de base para la creación del pima peruano.	Las exportaciones de algodón representan el 35% de las exportaciones totales del Perú.	Se cosechan 256,800 hectáreas de algodón, la superficie más extensa que se haya dedicado a este cultivo en nuestra historia.	Ley de Reforma Agraria. Se abandonan las estaciones dedicadas al mejoramiento genético del tangüis y el pima. Se inician las entregas de tierras a los campesinos.	Entrega de tierras a los campesinos por la reforma agraria.	Monopolización: 7 firmas controlan el 99,1% del desmota-do de algodón. Esta situación se agudizaría en las décadas siguientes.	El Gobierno militar disuelve la Cámara Algodonera del Perú y se inicia un proceso de desorganización en el comercio de algodón.

incrementaron sus importaciones de hilado de la India, que, desde luego, es más barato, afectando esta vez no solo a los productores, sino también a la industria hilandera.

Evidenciando la mala situación que atraviesa el algodón y el empobrecimiento de los productores, el año pasado, el 50% de las hectáreas sembradas de algodón tangüis fue «soca», como se llama al sembrío cuando el agricultor sólo poda la planta, pero no la retira, ahorrándose así el comprar semillas y arar la tie-

Promoción Agraria. «Cofide debe prestar financiamiento, pero cobra más intereses que un banco privado: 14% para armar un cultivo de palto, una tasa de interés que es casi imposible de pagar, sobre todo para una persona de pocos recursos».

### ¿Por qué salvar al algodón?

Estando en una situación tan calamitosa, cabe preguntarse: ¿qué sentido tiene salvar al algodón? Hay muchas razones.

El algodón es un cultivo de larga tradición histórica en el Perú, que se remonta hasta los tiempos prehispánicos. Hay una tradición textilera que representa una ventaja comparativa para el Perú, que, como país, tiene ganado un buen prestigio en el ámbito internacional.

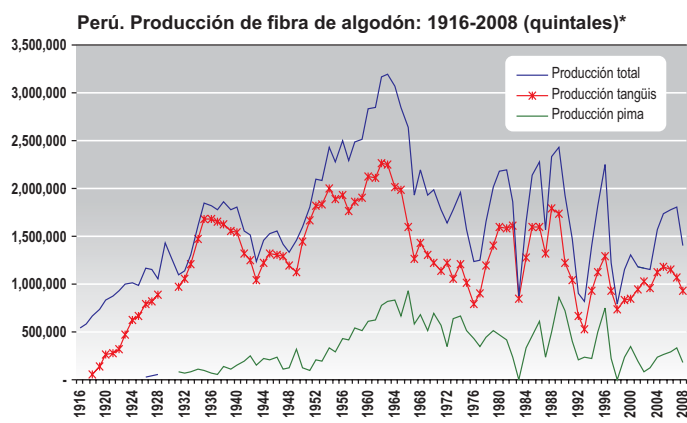
Además, a diferencia de otros productos que, como los metales, se exportan sin valor agregado y no generan ninguna

cadena productiva, el algodón genera una cadena productiva completa, cuyo exponente más conocido es Gamarra. Aunque, *stricto sensu*, Gamarra no necesita del algodón peruano para producir sus prendas, dicha producción vivirá siempre bajo la amenaza de que la provisión de algodón importado se corte. Esa es, precisamente, una de las razones que llevan a países como la India a subsidiar su producción algodонера: asegurar el suministro de su industria textilera.

Otro punto a favor es que no requiere producción a gran escala para ser

rentable. A diferencia del azúcar, por ejemplo, medianos y pequeños agricultores pueden cultivar algodón y vivir de ello.

Por último, el algodón es una planta perfectamente adaptada a las condiciones áridas y semiáridas de la costa peruana —una cualidad que, de cara al cambio climático y la creciente escasez del agua, no es poca cosa, sobre todo tomando en cuenta que quienes compiten con él por las tierras de la costa son plantas muy demandantes de agua, como el espárrago y el arroz.



Fuente de 1916 a 1979, F. Eguren, J. Fernandez-Baca, F.Tume. De 1980 a 2008 Minag-DGIA. Elaboración: AgroData-CEPES. \*No se cuenta con información oficial para pima y tangüis para los años de 1929 y 1930.

rra, entre otros gastos. Otro 30% utilizó la pepa para sembrar su algodón. En ambos casos, los impactos en la cantidad y calidad son negativos.

### Las alternativas de escape, sin embargo, no son muchas

«El arroz ya está congestionado, y el agricultor no tiene capacidad de crédito para sembrar paltas, uvas o espárragos. Todo eso está atrapado porque no hay un programa alternativo de gobierno de cambio de cultivo», sostiene Alberto Massaro, presidente de la Asociación de

Un hecho que motiva a tantos Estados a subsidiar su producción algodонера es la cantidad de puestos de trabajo que genera, no solo en el campo, sino a lo largo de toda la cadena, que involucra a hilanderías, textileras y confeccionistas.

### ¿Futuro diferente?

Entonces, ¿qué hacer? Hay mucho por hacer. Desde investigación y mejoramiento genético, hasta transparentar el mercado.

En cuanto al tema estrictamente genético, la mayoría de expertos coincide en que la única opción para el algodонера peruano es la siembra de fibras de alta calidad —fibras extralargas—, de alto valor comercial.

Es verdad que el Perú tiene, todavía, algodón pima de calidad excelente, pero

1975-79	1980	1990	1992	1997	2000	2008	2009
Frente a la hegemonía monopolista de los grandes <i>traders</i> algodoneiros, el Estado asume la comercialización interna y externa del algodón. Los rendimientos y la producción se estancan.	Las exportaciones de algodón representan el 1,8% de las exportaciones totales. Se siembran 147,999 hectáreas de algodón.	Superficie cultivada: 138,330 hectáreas.	Se disuelve la Junta Nacional del Algodón.	Se crea el Instituto Peruano del Algodón (IPA) como una entidad privada que reúne a representantes de toda la cadena productiva del algodón.	Superficie cultivada: 93,557 hectáreas.	Un mes antes de la entrada en vigencia del TLC, el gobierno elimina el 12% de aranceles que quedaba para el algodón. Superficie cultivada: 70,507 hectáreas.	Superficie cultivada: 32,000 hectáreas.



su baja productividad y su periodo vegetativo relativamente largo desaniman su cultivo, y sus áreas sembradas se vienen reduciendo.

«Nosotros hicimos un diagnóstico en el IPA, y la conclusión fue que las variedades tradicionales peruanas necesitaban una mayor precocidad y mejorar su fibra, para responder a las exigencias de la industria textil interna y externa, pero conservando la rusticidad y adaptabilidad que tienen las variedades tradicionales», sostiene Lazo. «Por eso creamos el IPA 59, variedad que busca combinar las cualidades del tangüis y el pima americano» (de EE.UU.).

A fin de hacer frente a la depresión de los precios en EE.UU., los confeccionistas incrementaron sus importaciones de hilado de la India, que, al ser subsidiado, es más barato, afectando esta vez no solo a productores, sino también a la industria hilandera.

De acuerdo con Lazo, en 2008 se han sembrado alrededor de mil hectáreas con IPA 59, y este año se piensa llegar a las 1,200 hectáreas en la costa central y Piura.

Pero quizá la mejor noticia del año pasado fue la reciente Resolución Suprema 050-2009-AG, del 30 de diciembre de 2009, que crea el Consejo Nacional de la Cadena Productiva Algodón, Textil y Confecciones. Por sus funciones, la creación del consejo representa, en la práctica, resucitar a la antigua Junta Nacional del Algodón, disuelta en 1992. Entre ellas estarían promover la investigación, la transparencia de precios, generar mecanismos de regulación de la importación de algodón, etc. «Se trata de una medida de la mayor trascendencia», opina Federico León, de Anpal. «A través del consejo podemos lograr cosas notables, como obtener la denominación de origen para nuestro algodón y evitar así que una prenda que tiene una etiqueta que dice «Algodón 100% peruano» esté



*La reciente creación del Consejo Nacional de la Cadena Productiva Algodón, Textil y Confecciones es un hecho trascendente que permite vislumbrar una salida a la crisis actual.*

hecha de mezclas de fibras de algodón de diferente procedencia».

De funcionar el consejo como debería, la historia no tendría por qué repetirse. Pues resulta paradójico que mientras la siembra del algodón en el Perú ha descendido —con sus 32,000 hectáreas proyectadas para este año— a sus mínimos históricos, el consumo total de la industria textilera del país —en forma de fibras, hilados, tejidos y confecciones— equivale a la producción de 200 mil hectáreas de algodón.

Sobra decir que hoy esta demanda es, en su mayor parte, abastecida con im-

portaciones; 81% para ser exactos. Nuestra exigua producción solo alcanza para abastecer el 19% del consumo interno total —agudo contraste con los más de dos millones de quintales que exportamos anualmente entre 1959 y 1966.

Ojalá la oportunidad no se desperdicie y todos en la cadena entiendan que la solidez de los otros componentes es también la suya.

#### Nota

<sup>1</sup> Mathey, Lissete y Zoila Chocano, Análisis del funcionamiento del mercado de algodón pima rama en Piura y la existencia de un abuso de poder de mercado de los compradores en el año 2001. ●



**Especial  
Agro 2010**

- **TLC y sector agrario** 10
- **Energía y desarrollo rural** 12
- **Recursos hídricos** 13
- **Descentralización en el sector agrario** 15
- **Cultivos transgénicos** 16
- **Derechos laborales en la agroindustria** 17
- **Agricultura y cambio climático** 18
- **Conflictos sociales en zonas rurales** 20
- **Seguridad alimentaria** 21
- **Sector forestal** 22
- **Drogas, coca y cocaleros** 23

## TLC y sector agrario

### Un impacto cada vez más fuerte

A un año de su entrada en vigencia, el impacto del TLC sobre los productores de cultivos sensibles aún no se evidencia en su totalidad —pero la sustitución de productos nacionales por estadounidenses ya empezó—. Sin una intervención decidida del gobierno, este año los impactos se sentirán con mayor fuerza.

Por Hernán Navarro, economista, investigador de CEPES



Sin duda, la mayor preocupación que existe en el país con respecto al tratado de libre comercio con EE.UU. (TLC-EE.UU.) es el impacto negativo que podría generar sobre los denominados productos agropecuarios sensibles: algodón, arroz, papa, maíz amarillo duro, trigo, azúcar y palma. Tal preocupación resulta plenamente atendible si se considera que en la actualidad se dedican alrededor de un millón 200 mil hectáreas al cultivo de estos productos (en comparación, alrededor de 100 mil hectáreas se destinan a los cultivos de exportación no tradicionales), por un valor de producción cercano a los US\$1,350 millones (similar al valor de producción de la exportación no tradicional —espárrago, mango, alcachofa, páprika y cítricos)<sup>1</sup>.

Si a lo señalado se añade que decenas de miles de productores familiares viven del cultivo de productos sensibles, se termina por configurar un escenario de enorme impacto potencial sobre los niveles de pobreza y desigualdad en el ámbito nacional, como consecuencia de la aplicación del TLC con EE.UU.

#### El impacto paulatino

A pesar de lo señalado, a un año de su entrada en vigencia, el impacto del TLC sobre los productores de cultivos sensibles aún no se evidencia en su totalidad. Ello se debe a varios factores.

En primer lugar, para gran parte de los productos sensibles se definieron

plazos de desgravación que van de 5 a 17 años. Por ejemplo,

para la fructuosa de maíz se estableció un plazo de desgravación de 5 años, y para la leche en polvo, de 17.

En segundo lugar, las cuotas de importación libres de aranceles que se han fijado son relativamente bajas en ciertos cultivos sensibles. Para el arroz, la carne bovina y la carne de ave, por ejemplo, son del 5.6%, 7% y 4% de la producción nacional, respectivamente<sup>2</sup>. Mientras que para otros cultivos, las cuotas de importación libres de aranceles son más altas. Por ejemplo, para el maíz es del 40% de la producción nacional. Tomando este cultivo como ejemplo, a raíz de la entrada en vigencia del TLC, en 2009 ingresaron al país, libres de aranceles, 500 mil toneladas de maíz (el equivalente, como se ha indicado, del 40% de la producción nacional) procedentes de EE.UU.

La producción nacional de maíz aún se mantiene protegida por el arancel del 9%. Pero a medida que las cuotas de importación aumenten (en el caso de este cultivo, la cuota crece a un ritmo de 6% anual) y el arancel de crezca (siguiendo con el maíz: para el año 2016 el arancel tope habrá bajado del 25% actual a 8.33%, y será de 0% en 2020), los efectos del TLC irán siendo más profundos.



A medida que las cuotas de importación aumenten, el impacto negativo del TLC sobre productos agropecuarios sensibles como el arroz (en la foto) se irá sintiendo cada vez más.

## La sustitución ya empezó

Cabe señalar que la importación de productos sensibles también tiene un impacto hacia abajo en el precio de los productos nacionales —por ende, en los ingresos de los productores nacionales—, pues, a diferencia de los productos estadounidenses, los nuestros no están subsidiados.

Si hasta ahora el efecto precio de la importación de productos sensibles no ha sido el que se esperaba, ello se debe a que en el último año las cotizaciones internacionales de los principales productos agrícolas se han manteni-

do altas por razones exógenas, como la sobredemanda de productos agrícolas utilizados para producir biocombustible, y la crisis económica en EE.UU., principalmente.

Pero a pesar de que los efectos cantidad y precio aún son incompletos, las importaciones norteamericanas se han incrementado notablemente en el último año, por lo que es de preverse que en el mediano plazo comiencen a sustituir a los productos nacionales, lo que generará mayores niveles de pobreza y desigualdad en el país.

En suma, aún no se observa un impacto

importante del TLC sobre los productores nacionales, pero es claro que ya se inició un proceso de sustitución de los productos sensibles nacionales por las importaciones provenientes de EE.UU. —una tendencia que se profundizará en los años que vienen.

Por todo lo señalado, resulta urgente no solo tomar medidas de compensación para los productores peruanos que compiten en desigualdad de condiciones, sino, sobre todo, formular mecanismos viables que les permitan hacer frente a la amenaza inminente que representa el TLC.

## Notas

<sup>1</sup> Los datos del valor de producción de los productos sensibles y de exportación no tradicional se han obtenido del Reporte de Estadística Agraria Mensual - Minag 2008.

<sup>2</sup> CISEPA - PUCP, 2006.

## el dato

A pesar de que los efectos del TLC aún son incompletos, las importaciones norteamericanas se han incrementado notablemente en el último año, por lo que es de preverse que en el mediano plazo sustituyan cada vez más a los productos nacionales. Esto, a su vez, generará mayores niveles de pobreza y desigualdad en el país.

## Energía y desarrollo rural

### El año de las alternativas

Los avances en electrificación y la creciente presencia de biocombustibles han marcado el panorama energético en las áreas rurales en los últimos años. En 2010, ambos procesos podrían tropezar con sus límites —remarcándose la necesidad de buscar alternativas.



Por Javier Coello Guevara, Soluciones Prácticas - ITDG

Basándonos en las tendencias y hechos más relevantes de 2009, en materia de energía y desarrollo rural, intentaremos esbozar algunas perspectivas para 2010 o, al menos, identificar los elementos más importantes de la agenda pendiente.

El crecimiento de la inversión estatal ha destacado, sobre todo, en electrificación rural. El presupuesto con respecto a 2006 se ha duplicado, y el coeficiente de electrificación rural se ha incrementado en  $\pm 27\%$  de 2006 a  $\pm 42\%$  en 2009.

Pero, a pesar de los avances, lo más difícil es lo que viene por delante: de los  $\pm 70$  mil pueblos que hay en el país, faltan electrificar  $\pm 50$  mil, precisamente los más pequeños y aislados, aquellos en que los costos de extensión de la red eléctrica desaniman cualquier inversión privada. ¿Será necesario aplicar políticas de reconcentración de la población —como lo ha sugerido el propio presidente— o tiene más sentido buscar alternativas tecnológicas para llevar energía a estos pueblos?

#### ¿Conviene sembrar cultivos para biocombustibles?

Todo indica que la presión del sector privado por agua y suelo, para proyectos de exportación de biocombustibles, seguirá incrementándose.

En ese sentido, la flamante Comisión Multisectorial sobre Bioenergía

—integrada por los sectores Agricultura, Energía, Ambiente y Producción— deberá absolver las dudas respecto a la disponibilidad real de agua de riego, tanto para los megaproyectos de caña de azúcar para etanol en la costa norte, como de tierras degradadas para el establecimiento de grandes extensiones de monocultivo de palma aceitera para biodiésel en la selva.

Un estudio reciente de la Universidad Católica reveló que el biodiésel proveniente de aceite de palma o piñón de la selva generaría un mayor impacto ambiental que el uso del diésel 2 convencional. Destinar tierras a este biocombustible —según el estudio— resultaría justificable solo en caso de hacerse en tierras degradadas. Pero para ello se necesita, de manera urgente, contar con un catastro de zonas deforestadas en la Amazonía.

No obstante, al margen de si el uso con fines energéticos de la palma aceitera justifica o no su siembra, es necesario analizar si es conveniente para la Amazonía cifrar las expectativas de su desarrollo agrícola en este cultivo. Más aún, en un contexto en el

cual el 66% de las emisiones de gases de efecto invernadero del país provienen del sector agrario, sea por deforestación de la Amazonía para el establecimiento de cultivos, sea por el uso de combustibles fósiles en fertilizantes y maquinaria agrícola.

Por estas mismas razones, también se hace necesario clarificar si dedicar grandes extensiones en la costa para la siembra de biocombustibles es hídricamente sostenible. Precisamente, en los próximos meses debe completarse un estudio sobre la caña de azúcar y el sorgo azucarero para etanol, que incluye un análisis de los recursos hídricos involucrados.

En ambos casos es probable que un análisis hecho a contraluz de las últimas recomendaciones de la FAO y el Banco Mundial —más aún, en el contexto mundial actual poscrisis financiera, de cambio climático y agotamiento del petróleo— concluya que resulta prioritario para el país promover enfoques alternativos que incorporen principios agroecológicos y de seguridad alimentaria.

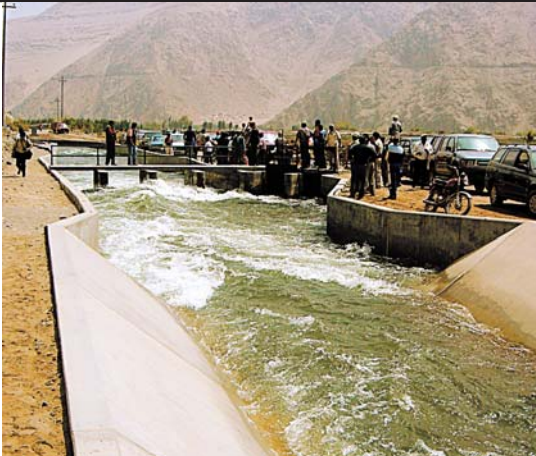
#### Hogares sin humo

Finalmente, también es importante resaltar el lanzamiento, el año

pasado, de la campaña «Medio millón de cocinas mejoradas por un Perú sin humo», que busca evitar los humos contaminantes en el  $\pm 22\%$  de las viviendas rurales que aún cocinan con leña, bosta o estiércol, sin chimeneas, ocasionando enfermedades cardiovasculares y respiratorias en miles de mujeres y niños del campo. El reto de dicha campaña, para este año, consiste en articular eficientemente, bajo la coordinación de la PCM, la compleja red de actores involucrados en ella.

### el dato

A pesar de los avances, lo más difícil es lo que viene por delante: de los  $\pm 70$  mil pueblos que hay en el país, faltan electrificar  $\pm 50$  mil, precisamente los más pequeños y aislados, aquellos en que los costos de extensión de la red eléctrica desaniman cualquier inversión privada. ¿No tendría más sentido buscar fuentes alternativas para llevar energía a estos pueblos?



## Recursos hídricos

### Un año crucial para el futuro del agua en el Perú

La Ley de Recursos Hídricos, promulgada en 2009, dejó muchos aspectos clave por definir. Este año, su reglamentación decidirá cómo se llenan esos vacíos —una tarea nada fácil, por cierto.

Por Jan Hendriks, consultor en gestión de recursos hídricos



La promulgación, en marzo de 2009, de la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338, plantea un escenario muy inquietante para el tema del agua en 2010. Sobre todo si tomamos en cuenta que dicha norma —la cual, en varios sentidos, representa un avance importante— ha dejado muchos aspectos vagamente definidos, y que será el reglamento —aún no concluido, luego de más de nueve meses de promulgada la ley— el encargado de aclararlos o encaminarlos en una dirección u otra.

Hay muchos temas potencialmente contenciosos. Por ejemplo, la definición de los consejos de cuenca (cuyo nombre oficial es «consejos de recursos hídricos de cuenca»): quiénes serán los representantes/ integrantes en cada caso, qué facultades tendrán, con qué recursos podrán contar, cuál será su grado de (in)dependencia con respecto a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), etc. O también: el diseño y la implementación de una nueva metodología para fijar las retribuciones económicas al Estado y las tarifas de agua que podrán cobrar los opera-

dores, las cuales —de aplicarse los principios de la ley— se verán fuertemente incrementadas.

En general, los borradores del reglamento que han circulado tienden a un enfoque algo burocrático, además de hacer formulaciones no necesariamente claras o coherentes. Es de esperar que estas falencias se superen, pues, de no ser así, la aplicación de la norma generaría muchas dificultades para aquellas personas naturales y jurídicas que no cuenten con el suficiente conocimiento o dinero para realizar —léase, asesorarse— los trámites.

Este costo burocrático podría acentuar la desigualdad de facto que existe en el acceso al agua productiva (es decir, aquella para cuyo empleo se requiere tener licencia, permiso u autorización de uso), particularmente para sectores de escasos recursos, en relación con sectores que tienen

mucha más capacidad para «tramitar» su derecho.

Por ejemplo, ¿cómo podría hacer el enorme universo de campesinos pobres —y no estamos hablando únicamente de los comuneros— de

la sierra peruana para formalizar sus derechos individuales, de modo tal que se sientan seguros de sus recursos y puedan defender legalmente las aguas que siempre han usado? ¿Con la ayuda de quiénes podrían hacer esto, si ellos mismos no cuentan con los recursos económicos para ello?

Otro tema clave que acabará de delinearse en el reglamento de la nueva ley es la transparencia y el acceso público a la información respecto a derechos otorgados sobre el agua.

En 2007 se creó el RADA —Registro Administrativo de Derechos de Agua (D.S. 021-2007-AG)—, pero esta herramienta aún no tiene el alcance que debería tener, y poco se conoce sobre su funcionamiento. Para su adecuación, debería considerarse que la Ley de Recursos Hídricos establece que «la Autoridad Nacional dispone la difusión de la información en materia de recursos hídricos a fin de asegurar el aprovechamiento eficiente de dichos recursos y su inclusión en el Sistema Nacional de Información Ambiental» (artículo 18).

En el Perú podríamos aprender mucho del ejemplo de México en cuanto a transparencia de información sobre los derechos de agua que se otorguen. Tal como se consigna en la página web de la autoridad na-

## el dato

Entre los temas más contenciosos que deberá resolver el reglamento de la Ley de Recursos Hídricos está la definición de los consejos de cuenca (en particular, cuál será su grado de independencia con respecto a la Autoridad Nacional del Agua, ANA) y el acceso público a la información respecto a derechos otorgados sobre el agua.

cional mexicana del agua, la Conagua, toda persona tiene «derecho a que se le muestren los asientos registrales» del Repda —Registro Público de Derechos de Agua—, el cual «pone a disposición de los usuarios en general información sobre las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos»<sup>1</sup>.

¡Ojalá logremos en el Perú que el RADA se convierta en una especie de Repda lo antes posible!

Pero el reglamento también tiene sus límites, y hay temas sobre los que la Ley de Recursos Hídricos ya se ha pronunciado, pero dejando dudas en muchos de los involucrados con el tema.

Una de las contradicciones dentro de la ley es que mientras en sus principios (artículo III) proclama la descentralización de la gestión pública del agua, a la vez estipula una es-



En materia de agua, uno de los mayores riesgos de cara al futuro es que se haga un manejo más político y menos técnico.

### Inminente aprobación del reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

A principios de la semana pasada trascendió que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) ya tendría lista la versión final de reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, y el martes 19 de enero el propio jefe de la ANA, Francisco Palomino, anunció que el anteproyecto de reglamento sería enviado por el Ministerio de Agricultura para su aprobación por el Consejo de Ministros. Al cierre de esta edición, dicha aprobación todavía no se produce, pero se estima que es inminente. Cabe señalar que al momento en que se escribían estas líneas, dicha versión del reglamento no era de conocimiento público, pues en la página web de la ANA solo aparecía publicado el borrador de agosto de 2009. Es de esperar que el reglamento que se apruebe incorpore las diversas sugerencias enviadas por distintas personas e instituciones, en particular, por la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú.

estructura desconcentrada (lo que implica una dependencia jerárquica del gobierno central). Incluso, los consejos de cuenca al interior del país se consideran como integrantes de la Autoridad Única (artículo 24). El principio de la autoridad única es bueno, pero esto no debería implicar que toda instancia consultiva o de participación pública esté absorbida en ella.

La estructura de las Autoridades Administrativas de Agua —AAA— (14 a nivel nacional) y las Administraciones Locales de Agua —ALA— (aproximadamente 68) se va implementando y consolidando paulatinamente bajo el mando directo de la ANA. Queda por ver cómo esta estructura jerárquica se relacionará con los otros niveles de autoridad y de gobierno (regional, provincial, distrital), así como con instituciones, empresas y organizaciones de carácter privado.

Por otra parte, no parece adecuado que en la norma se dé a un solo ministerio (el Minag) la potestad de cambiar unilateralmente al jefe de una entidad multisectorial como la

Autoridad Nacional del Agua (ANA). La Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (Jnudrp) tiene razón cuando pide la modificación del artículo 21 de la ley, el que actualmente estipula que «la Jefatura de la Autoridad Nacional está a cargo de un funcionario designado mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Agricultura».

Considero, en ese sentido, que la Ley no resguarda lo suficiente un manejo técnico de la gestión de agua —mucho menos, un manejo multisectorial— desde las instituciones públicas encargadas. Ahora que, gracias a la Ley de Recursos Hídricos, el tema del agua ha escalado a un nivel más alto en la jerarquía política, ese es precisamente uno de los mayores riesgos de cara al futuro: la posibilidad de que se haga un manejo más político y menos técnico en materia de agua.

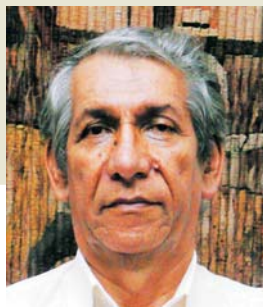
#### Nota

<sup>1</sup> Para más información, visitar [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx) y escribir Repda en el buscador de la página.

## *Descentralización en el sector agrario* **Caminando como el cangrejo**

La propuesta descentralizadora del ministro Leyton ha sido ignorada por el nuevo ministro del sector, Adolfo de Córdova. Todo indica que 2010 tampoco verá cumplirse los mandatos legales de descentralización del sector.

*Por Francisco Santa Cruz, consultor en descentralización y desarrollo regional. Miembro de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)*



El año 2010 no promete ser bueno para la descentralización; ni en el sector agrario, ni en ningún otro sector de la administración del Estado.

El retroceso que ha impuesto el gobierno al proceso de descentralización es visible en muchos aspectos. La señal más significativa y plena de consecuencias para el país es la forma como se distribuye el Presupuesto de la República para 2010: el gobierno nacional concentra el 72% de los recursos, los gobiernos regionales el 16%, y los gobiernos locales solamente el 12%. Estos últimos son los más perjudicados, pues su presupuesto total se reduce en 20% y su gasto de capital en 40%.

En el sector público agrario, especialmente en el Ministerio de Agricultura, los temas de descentralización que han quedado sin resolver comprometen directamente la voluntad política del gobierno. Son muchos los temas pendientes, pero hay dos que revisten especial interés para los gobiernos regionales: la distribución de competencias y funciones entre el Minag y los gobiernos regionales y locales, y la transferencia de Agrorural.

El primer tema tiene que ver con la pregunta: ¿qué le corresponde hacer a cada nivel de gobierno en materia agraria? De acuerdo con el D.Leg. 997, Ley de Organización y Funciones del Minag, este ministerio estaba obligado a elaborar una propuesta de cómo debía hacerse esa distribución de competencias, y a plasmarla en una matriz. Para ello, debía coordinar con los gobiernos regionales y locales; pero, en lugar de proceder así, ha elab-

orado la matriz unilateralmente y la ha publicado como un hecho consumado.

### **El centralismo de Agrorural**

La transferencia de Agrorural a los gobiernos regionales, también es otro tema pendiente y de enorme importancia.

Su creación, mediante la fusión de diversos organismos y proyectos del Minag, ha significado dejar en suspenso la descentralización de Pronamachcs, el organismo que forma la base de Agrorural y que, de acuerdo con la Ley de Bases de Descentralización, debió haber sido transferido, desde 2003, una parte a los gobiernos regionales y otra a los gobiernos locales.

Durante la gestión del ministro Leyton, las autoridades del Minag comprendieron el carácter racional y necesario de esa transferencia y propusieron a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales una fórmula para trasladar gradualmente Agrorural a las regiones.

La propuesta del Minag distinguía dos etapas. En la primera, que abarcaba parte de 2009 y 2010, los gobiernos regionales debían ejecutar, por

encargo, proyectos de desarrollo agrario y rural del Minag por un monto global de aproximadamente S/.700 millones; también debían transferirse cinco agencias de Agrorural a los gobiernos regionales. Para la segunda etapa, a ejecutarse en 2011, se preveía la transferencia de todas las demás agencias de Agrorural. Ello significaba que las funciones de ejecución de proyectos se transferían a las regiones, y el Minag conservaba una unidad central encargada de intermediar el financiamiento externo, formular estrategias y políticas de desarrollo rural, y sistematizar experiencias.

### **De Córdova o el cambio irresponsable**

Esta propuesta descentralizadora del ministro Leyton —que en su momento mereció el apoyo de los gobiernos regionales— ha sido ignorada por el nuevo ministro, Adolfo de Córdova. Y, en un contexto marcado por la cercanía de los procesos electorales re-

gional y municipal, cabe presumir que la voluntad del gobierno —y del Minag en particular—, de mantener centralizado el control de Agrorural, responde a un propósito de manipulación clientelista de los proyectos localizados en las regiones y las localidades.

Por lo señalado, la exigencia de descentralizar Agrorural y de definir de manera coordinada y transparente la matriz de distribución de competencias entre el Minag y los gobiernos regionales y locales,

mantiene plena vigencia. Más aún si se toma en cuenta que el manejo descentralizado de recursos, así como la ejecución de proyectos de desarrollo en zonas rurales, es una condición fundamental para enfrentar con éxito los grandes retos que plantean el cambio climático y la inseguridad alimentaria.

### **el dato**

En un contexto marcado por la cercanía de los procesos electorales regional y municipal, cabe presumir que la voluntad del gobierno de mantener centralizado el control de Agrorural responde a un propósito de manipulación clientelista de los proyectos localizados en las regiones y las localidades.



*Cultivos transgénicos***Momento de tomar decisiones**

Al Perú ya ingresan, en forma ilegal, semillas transgénicas de varios cultivos. En 2010, la situación podría empeorar con el ingreso de especies animales transgénicas.

Por Antonietta Gutiérrez Rosati, profesora principal en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Agraria La Molina



Cual videntes, auguramos un año con fuertes presiones para el sector gubernamental en lo que a transgénicos se refiere. El meollo del problema radica en que cada día se producen más organismos transgénicos, tanto de la primera generación como de las nuevas generaciones que van saliendo de los laboratorios —razón por la cual las compañías que los producen necesitan ampliar permanentemente sus mercados.

Al Perú ingresan en la actualidad —sin que las autoridades competentes se den por enteradas— semillas transgénicas de varios cultivos: maíz, soya y pepa de algodón, entre otros. En 2010, la situación podría verse empeorada por la posibilidad de

vernos invadidos, ya no solo por el maíz y la soya transgénicos, sino también por especies animales transgénicas, como el salmón, la trucha y el camarón. Como ya sucede en muchos otros lugares, su introducción vendrá precedida

de promesas mesiánicas de alivio a la pobreza, combate al cambio climático y generación de ingresos.

En un país megadiverso como el nuestro, la situación descrita podría tener efectos devastadores no solo en la flora y fauna, sino también en las actividades

económicas relacionadas con ellas, como la gastronomía, productos orgánicos, ecoturismo, etc. Si el gobierno peruano no adopta políticas de control adecuadas, la invasión descontrolada de organismos vivos modificados (OVM) —como también se llama a los transgénicos— puede ser irreversible.

**Debate mundial**

En el ámbito internacional, el año también podría ser muy importante. El tema de los transgénicos ha puesto en debate la importancia de la bioseguridad. Al respecto, en febrero se esperan culminar, en Malasia, los acuerdos con relación al instrumento legal internacional que regulará los mecanismos de responsabilidad y reparaciones por los daños que se pudie-

ran producir en la biodiversidad y la salud humana debido al uso de transgénicos.

Vale la pena precisar que los gobiernos que protegen a sus industrias productoras de transgénicos están rechazando la idea de tener un régimen internacional en esta materia. El Perú, al no tener una industria nacional en transgénicos, debiera inclinarse por proteger a su biodiversidad (parte importante de la cual es su agrobiodiversidad), sus negocios limpios y a las poblaciones que dependen de ella. Esperamos que no se incline a proteger el negocio ajeno, como ya ocurrió en el pasado.

Por otra parte, en octubre de 2010 se llevará a cabo en Japón la quinta reunión de las partes del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (que se realizará en forma paralela a la décima conferencia de las partes del Convenio sobre Diversidad Biológica). En esta reunión deberá tomarse la decisión final respecto a si el mundo contará con un régimen de responsabilidad y reparaciones en caso de daños a la biodiversidad o a la salud humana, que se produzcan por el uso de OVM. Esta decisión ya fue postergada en una ocasión anterior (en Bonn, en 2008). Esperamos que en 2010 los Estados no rehúyan a su responsabilidad de proteger, a las diversas formas de vida que hay sobre el planeta, del peligro que representan los transgénicos.

**el dato**

En 2010 podrían ingresar al Perú especies animales transgénicas, como el salmón, la trucha y el camarón. En un país megadiverso como el nuestro, esto podría tener efectos devastadores e irreversibles en la flora y la fauna.



La rica agrobiodiversidad del Perú ya se ve amenazada por la presencia de cultivos transgénicos.

### Derechos laborales en la agroindustria

## El reto de cambiar la realidad

Los últimos años han visto el surgimiento de los primeros sindicatos en el sector agroindustrial —pero las condiciones laborales no mejoran—. Este año, los sindicatos tienen el reto de lograr el cambio significativo que tanto anhelan trabajadoras y trabajadores.

Por Celia Mansilla, coordinadora en La Libertad, y Miguel Calisaya, coordinador en Ica, de la Asociación Aurora Vivar y la Alianza por los Derechos Laborales en la Agroindustria (ADLA)



La agroexportación no tradicional nos ha tenido acostumbrados a cerrar cada año con un nuevo récord en los valores de su producción anual. En ese sentido, 2009 fue la excepción, pues el valor de las exportaciones resultó menor que el año anterior (aunque la caída no fue tan dramática: los niveles de exportación continúan siendo muy superiores a los de 2007)<sup>1</sup>. En lo que 2009 no resultó ser ninguna excepción fue en las condiciones en que laboran los trabajadores y trabajadoras del sector agroexportador, pues, con o sin crisis, el balance de cada año siempre es deficitario en materia de derechos laborales.

En un país donde los derechos laborales son vistos, no solo por el sector empresarial, sino también por los sectores políticos conservadores, como un costo que hay que disminuir al máximo, la vulneración de los derechos de los trabajadores y trabajadoras se ha convertido en una práctica constante y sistemática de un elevado porcentaje de empresas agroexportadoras.

Así, estas buscan «ahorrar» manteniendo malas condiciones de trabajo: violentando las medidas de seguridad y salud en el trabajo, dejando sin sanción el hostigamiento sexual por parte de superiores, despidiendo a mujeres embarazadas y, en general, abusando de la legislación, ya flexibilizada al extremo en la década de 1990. Por otra parte, los contratos temporales (de 3 o 6 meses) generan mucha incertidumbre entre los trabajadores, pues no hay manera de saber quiénes conservarán el empleo al final del contrato. Los incrementos en la productividad de las empresas —de los que estas se enorgullecen tanto— se basan en gran medida en

el constante incremento de los topes mínimos de producción que cada trabajador debe cumplir. De esta manera, la jornada de trabajo de ocho horas, en la práctica, ha dejado de existir, pues la jornada se define con base en metas que cada trabajador debe cumplir y no sobre la base del tiempo empleado: si alguien se toma doce horas en cumplir con su meta, ese es su problema; se le remunerará como si hubiera trabajado ocho.

Así, a despecho de las tan publicitadas políticas de responsabilidad empresarial, el trabajo decente<sup>2</sup> brilla por su ausencia en el sector agroexportador. Y nada hace presagiar que las políticas laborales en las empresas cambien en el año que acaba de empezar.

#### Sindicatos: son pocos, pero son

La actividad agroexportadora no tradicional tiene más de 30 años en el país; sin embargo, es recién desde 2007 que los trabajadores han logrado constituir sindicatos. A la fecha, tres sindicatos en La Libertad (que afilian a obreros y obreras de las empresas Camposol, Sociedad Agrícola Virú S.A. y Talsa), uno en Piura (que afilió a trabajadores de diferentes productores de banano orgánico) y otro en Ica (constituido

por trabajadores de la empresa Agroksa) han logrado resistir las estrategias antisindicales de las empresas, las cuales hicieron abortar procesos de sindicalización anteriores. Los trabajadores de la empresa Coexa no tuvieron la misma suerte: no lograron obtener el registro de su sindicato y continúan un proceso judicial por nulidad de despido.

Como ayer, hoy los sindicatos continúan sufriendo los embates de las medidas antisindicales de los empleadores: despidos encubiertos como descansos temporales; finalización del contrato o simplemente francos despidos de trabajadores (hombres y mujeres); hostigamiento a las trabajadoras y los trabajadores sindicalizados, y a sus dirigentes, en abierta violación a la libertad sindical. Las empresas se resisten a la creación de organizaciones sindicales, ponen numerosos obstáculos a la negociación colectiva y llegan, incluso, a despedir a los integrantes de las comisiones negociadoras.

Así, el año pasado, trabajadores de Green Perú S.A. denunciaron el despido de más de 300 de ellos a fin de impedir la formación de un sindicato en la empresa<sup>3</sup>. Y, mientras escribimos estas líneas, el Sindicato de Trabajado-

### el dato

Apenas iniciado 2010, el sindicato de Sociedad Agrícola Virú denuncia que la empresa, en plena negociación colectiva y desacatando la legislación laboral, ha despedido a dos dirigentes —uno de ellos, integrante de la Comisión Negociadora del Pliego de Reclamos— y a 200 trabajadores con más de cinco años de servicio; de ellos, 120 pertenecen al sindicato. Es la misma arremetida que han experimentado los otros sindicatos desde su fundación.



La vulneración de los derechos laborales es una práctica común en la agroexportación.

res de la Empresa Sociedad Agrícola Virú S.A. (Sitesav) denuncia que la empresa, en plena negociación colectiva y desacatando la legislación laboral, ha despedido a dos dirigentes —uno de ellos integrante de la Comisión Negociadora del Pliego de Reclamos— y a 200 trabajadores con más de cinco años de servicio; de ellos, 120 pertenecen al sindicato. Es la misma arremetida que han experimentado los otros sindicatos desde su fundación.

### Los retos de 2010

Con tal inicio, es de esperar que 2010 sea un escenario duro para los pocos sindicatos que existen en el sector. Pero también es cierto que ellos cuentan cada vez con mayor experiencia y estrategias de organización y defensa más refinadas y articuladas con la sociedad civil nacional y global. En 2010, la Alianza por Derechos Laborales en la Agroindustria (ADLA) se ha planteado, como desafío, articular un proceso nacional e internacional para la promoción y defensa de los derechos laborales en la agroexportación de productos no tradicionales.

La modificación del régimen laboral de las exportaciones no tradicionales (que data de 1978 y establece la contratación de personal temporal indefinida e indiscriminadamente) y del régimen laboral

agrario (que desde 2000 establece menos derechos para las trabajadoras y los trabajadores agrarios, en comparación con los urbanos) son demandas que los dirigentes laborales del sector han expresado en numerosas oportunidades.

Las demandas de modificación de ambos regímenes laborales ya han adquirido forma de sendos proyectos de ley desde hace algunos años. Pero el Congreso se hace de los oídos sordos. Esta situación plantea un reto importante para los sindicatos en el año que empieza: la movilización social de los afectados, pues, tal como están las cosas, solo así se podrá lograr un cambio significativo. ¿Podrán los sindicatos dar este importante paso en 2010?

### Notas

- <sup>1</sup> Asociación Aurora Vivar. *Condiciones de trabajo y derechos laborales de las y los trabajadores(as) de la agroindustria en Ica*. Lima, diciembre de 2009. Documento de trabajo.
- <sup>2</sup> Término acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para describir el trabajo que se realiza en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.
- <sup>3</sup> Denuncia efectuada por la Federación de Trabajadores de la Agroexportación de La Libertad.

Desde hace varios años, la agricultura peruana viene sintiendo los efectos del cambio climático. Por ejemplo, el retroceso de los glaciares está perfectamente documentado y resulta evidente a lo largo de los Andes tropicales; y las lluvias, por otro lado, son cada vez más erráticas.

Todo ello está creando dificultades para el funcionamiento de los sistemas tradicionales de agricultura de secano (aquella que vive solo del agua de lluvia) en sierra y selva, afectando a cientos de miles de familias campesinas. Pero también quienes dependen del agua de riego vienen teniendo problemas, desde los pequeños agricultores familiares hasta la agricultura de exportación en la costa, sea que utilice agua superficial o agua subterránea.

Por ello, es preciso que la inversión privada se involucre activamente en promover una mejor gestión del agua en toda la cuenca, de arriba a abajo, contribuyendo al desarrollo de las zonas altas que, siendo las más pobres, son también las que aseguran el agua que luego bajará de los Andes.

Si no se hacen mayores esfuerzos para manejar adecuadamente cuencas y territorios —además de mejorar la eficiencia de uso de agua, que es bajísima—, podría haber consecuencias potencialmente devastadoras en términos de abastecimiento de agua de riego en el futuro cercano.

El retroceso de los glaciares afecta el caudal de los ríos en los meses sin lluvia.



## Agricultura y cambio climático

### Adaptarse o morir

Con los impactos del cambio climático sintiéndose ya en todo el país, urge tomar medidas que, por ejemplo, mejoren la gestión del agua. De lo contrario, todo el espectro agrario —desde comuneros hasta agroexportadores— sufrirá sus efectos, potencialmente devastadores.

Por Roberto Ugás, investigador del Programa de Hortalizas de la Universidad Nacional Agraria La Molina

#### Agricultura responsable

Entre los más afectados por el cambio climático están los menos culpables de producir gases con efecto invernadero: los agricultores más pobres en las zonas del país con mayores limitaciones para la producción agropecuaria.

Pero otros actores del agro nacional contribuyen en forma importante a las emisiones de efecto invernadero que se originan en el Perú. Por eso, es esencial promover formas de hacer agricultura que reduzcan nuestras emisiones de dióxido de carbono (que se produce a través de la deforestación para ampliar la frontera agrícola y ganadera), óxido nitroso (producido por el uso de fertilizantes sintéticos como la urea) y metano (producto de la digestión del ganado rumiante), entre otros gases.

La agricultura orgánica o ecológica combina diferentes aspectos que reducen la generación de estos gases y aumenta la capacidad de los sistemas

agrícolas de adaptarse al cambio climático.

Las principales medidas para lograr una agricultura con un menor impacto climático son<sup>1</sup>:

- Aumentar el carbono en el suelo, con un mejor uso de los estiércoles y otras fuentes de materia orgánica, minimizando la mecanización, manteniendo los suelos cubiertos, controlando la erosión y reduciendo el uso de fertilizantes sintéticos.
- Diversificar la producción agrícola, aumentando la importancia de especies perennes, como árboles y pastos, a través de la agroforestería, los cultivos múltiples; variaciones en las dietas de los animales (hacerlas menos dependientes del alimento producido con cultivos anuales), etc.
- Criar una ganadería más amigable con el clima, ya que en la actualidad las cadenas productivas ganaderas —del campo hasta la mesa— están entre las principales responsables de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Entre las opciones existentes están rotar las pasturas, evitar la destrucción de bos-



ques para dar paso a más ganado, hacer un mejor manejo de estiércol y orines, usar biogás e introducir cambios en las dietas para reducir la producción de metano.

- Proteger la vegetación, sea de ambientes silvestres o manejados para la producción agropecuaria. Bosques y pasturas retiran carbono de la atmósfera, y los agricultores requieren incentivos como pagos por servicios ambientales, asegurando la propiedad sobre la tierra, el manejo comunitario de recursos naturales locales y la coordinación con otras actividades productivas rurales.
- Recuperar las áreas degradadas, promoviendo la reforestación y la cobertura vegetal, lo que a su vez tendría efecto en la conservación del agua y la calidad de vida de la gente.

Las medidas recomendadas requieren de un esfuerzo concertado entre las autoridades, a todo nivel, y las comunidades rurales, quienes deben trabajar en fortalecer los sistemas locales de gestión del conocimiento y de innovación, recuperar las tradiciones, desarrollar nuevas tecnologías y promover la asociatividad, en un país donde los pequeños agricultores familiares son mayoría.

Por último, nada cambiará si los consumidores no se involucran y, con su opción de compra, empiezan a favorecer un consumo más responsable con el planeta, prefiriendo los productos de una mejor agricultura.

#### Nota

<sup>1</sup> Mitigating climate change through food and land use (*Worldwatch Institute, 2009*); High sequestration, low emission, food secure farming (*IFOAM, 2009*).

### el dato

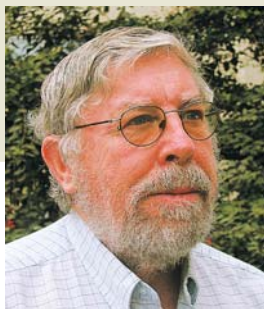
El retroceso de los glaciares y el patrón cada vez más errático de las lluvias están dificultando el funcionamiento de los sistemas tradicionales de agricultura de secano (aquella que usa únicamente agua de lluvia), pero también de quienes dependen del agua de riego, como los agroexportadores de la costa.



## Conflictos sociales en zonas rurales

# La tendencia es al crecimiento

Elecciones, condiciones estructurales sin modificar, incremento en los precios de los metales: todo contribuye a pensar que 2010 será un año donde los conflictos sociales en zonas rurales se incrementarán.



Por Martin Scurrah, investigador de CEPES

Con un 2009 tan conflictivo en el pasado inmediato, las perspectivas de conflictos en

las zonas rurales del Perú en 2010 son positivas, ¡pero en el sentido de que habrá más!

Las razones para hacer un pronóstico de esa naturaleza son dos: en primer lugar, las causas estructurales de los conflictos no se han modificado; y en segundo lugar, el año que comienza trae elementos propios que podrían agudizar los conflictos. Veamos.

Los altos niveles de conflictividad que se aprecian en las áreas rurales en los últimos años, reflejan una serie de factores y tendencias estructurales: la concentración secular de la pobreza en los sectores rurales, especialmente de la sierra y la selva; la baja prioridad del agro en la agenda del gobierno nacional, claramente expresada en términos de programas y presupuesto; el modelo económico predominante, basado en la explotación de los recursos naturales, en especial minerales, petróleo, gas y madera —todos los cuales se encuentran mayormente en las zonas altoandinas y amazónicas—; y la competencia creciente entre los actores rurales por el acceso a los recursos de tierra y de agua, en un contexto en el que esta última empieza a escasear por efecto del cambio climático.

A estos factores se suma la falta de una normatividad adecuada para asignar equitativa y eficientemente los recursos naturales y de otra índole entre los actores económicos; los mecanismos defectuosos para procesar y resolver los conflictos, cuando estos ocurren; y la debilidad del Estado como instrumento para gobernar con eficacia y justicia.

### Año electoral

Desde el segundo semestre de 2009 el Estado ha hecho esfuerzos especiales por fortalecer sus capacidades, creando unidades especializadas en conflictos a distintos niveles y en distintos sectores. La Defensoría del Pueblo también ha hecho esfuerzos de capacitación y orientación sobre el tema. Estas acciones son loables y se espera que en el transcurso de 2010 rindan frutos, mejorando la capacidad del Estado para gestionar y resolver los conflictos, en vez de generarlos y agudizarlos, como ha sucedido en el pasado.

Pero, más allá de ello, puede decirse que en 2009 las tendencias estructurales que han contribuido a la agudización de los conflictos sociales en el país se han mantenido e incluso acentuado. Y a principios de 2010 se puede prever que estas tendencias se agudizarán aun más, en vista de la expansión de los proyectos de exploración y explotación minera que se están generando como consecuencia del incremento de la demanda y el alza de los precios, así como por el hecho de que no hay ninguna indicación de que habrá cambios significativos en un marco normativo que resulta favorable a la industria minera.

A lo anterior hay que añadir que, siendo 2010 un año electoral en los ámbitos local y regional, y preelectoral en el nacional, se puede anticipar la «politización»

de muchos conflictos debido a los intentos de las distintas fuerzas políticas de sacar provecho político de ellos, complicando aun más su gestión y resolución.

### Conflictos por regiones

Tratando de ver qué sucederá en las distintas regiones, se puede esperar la continuación de los conflictos mineros en el Alto Piura y en Cajamarca, habida cuenta de la expansión de proyectos mineros mencionada líneas arriba.

En la sierra sur —en Moquegua y Tacna, particularmente— se puede esperar la continuación de los conflictos actuales y el surgimiento de nuevos, tratándose de una zona que resulta atractiva para la industria minera, pero en donde la competencia por el agua es cada día más aguda.

Si las actividades agroexportadoras en la costa norte y el sur medio recuperan sus niveles anteriores, se pueden esperar

mayores conflictos por el agua entre la sierra y la costa.

En cuanto a la selva, en el caso particular de Madre de Dios, si el gobierno persiste con sus esfuerzos para controlar y reglamentar la minería informal e ilegal, se pueden esperar conflictos agudos, sobre todo si el precio del oro se mantiene o aumenta. En otras zonas de la selva, a medida que las empresas petroleras que han ganado las licitaciones de las concesiones vayan poniendo en marcha sus actividades de exploración y explotación, es muy probable que se generen conflictos con las organizaciones indígenas.

Salvo, claro está, que se logre un acuerdo y entendimiento marco entre el gobierno y las organizaciones indígenas sobre el desarrollo de la Amazonía en las negociaciones después de Bagua —algo que, a estas alturas, parece poco probable.

### el dato

Es probable que en 2010, el número de conflictos sociales se incremente con respecto a 2009, en vista de la expansión de los proyectos mineros (consecuencia del rebote en los precios de los metales), la ausencia de cambios en el marco normativo y la «politización» de los conflictos por la proximidad de las elecciones locales, regionales y nacionales.

Apenas dos años atrás, en 2008, la población de muchos países alrededor del globo entró en pánico a causa de la elevación desmedida de los precios de varios productos alimenticios básicos. En un lapso muy corto, el número de desnutridos en el mundo aumentó en alrededor de 300 millones de personas; es decir, pasó —según datos de la FAO— de algo más de 800 millones a 1100 millones.

En el Perú no se han hecho mediciones exhaustivas sobre el impacto del alza de precios, pero un reciente estudio encontró que hubo un deterioro en el consumo calórico de las familias peruanas<sup>1</sup>, y la situación —a la que se suma la crisis económica que se desató posteriormente— ciertamente debe haber afectado a cientos de miles de indigentes (los «pobres extremos» del lenguaje oficial).

Puestos ante estas circunstancias, la pregunta se hace más urgente que nunca: ¿cuenta el Perú con una política de seguridad alimentaria?

Es verdad que existen algunos programas sociales orientados a poblaciones en riesgo, pero una política de seguridad alimentaria propiamente dicha no existe<sup>2</sup>. Lo más cercano que tenemos a una política nacional de seguridad alimentaria es la propuesta elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)<sup>3</sup>.

Utilizando datos de 2002, el Ceplan nos informa que más de la tercera parte de los hogares peruanos sufre de déficit calórico, proporción que llega al 47.7% en los hogares rurales; que, a pesar del déficit en el consumo de proteínas, solo el 7% del total de recursos pesqueros extraídos son consumidos por la población peruana; que la inseguridad alimentaria se agrava por la inequitativa distribución del ingreso, que afecta sobre todo a los pobres extremos; y que estamos importando cada vez más los alimentos que necesitamos, ahon-

## Seguridad alimentaria

### Un futuro de creciente inseguridad

Cada vez más tierras cultivables se dedican a la agroexportación y a los insumos para agrocombustibles. Ante esta tendencia —y la incapacidad del Estado para generar políticas adecuadas—, lo más probable es que en 2010 y los años siguientes se incremente la inseguridad alimentaria en el país.

Por Fernando Eguren, director de La Revista Agraria

dando nuestra dependencia alimentaria. Un reciente estudio, basado en información de 2007, señala que el 16.4% de las familias urbanas y el 42% de las familias rurales estarían en situación de vulnerabilidad alimentaria<sup>3</sup>.

Enfrentados a esta dolorosa situación, ¿qué medidas propone el Ceplan? Garantizar el acceso de toda la población a alimentos apropiados; promover la producción diversificada de alimentos; promover patrones de consumo regionales; promover el consumo de alimentos marinos; y amortiguar los efectos de emergencias naturales sobre la seguridad alimentaria<sup>4</sup>.

Si bien los lineamientos propuestos son bastante razonables, el problema de la propuesta del Ceplan radica en la débil voluntad política para atacar el problema que revelan sus metas: alcanzar para 2021 una tasa de desnutrición crónica infantil del 14.1% (unos 400 mil niños para ese año). A nosotros nos parece que la cifra es, sencillamente, demasiado alta para ser una meta aceptable de lo que el país debe y puede hacer por reducir la inseguridad alimentaria, más aún cuando las perspectivas macroeconómicas del Perú siguen siendo —según las propias fuentes oficiales— bastante halagüeñas.

Es de lamentar, pero lo más probable es que en 2010 y los años siguientes la inseguridad alimentaria se incremente y afecte a un por-

centaje cada vez más alto de la población. ¿Por qué pensamos así? Porque la tendencia es a dedicar cada vez más tierras cultivables a la producción de alimentos «boutique» para la exportación (cuyo ejemplo más notorio es el espárrago), y de insumos para agrocombustibles (caña de azúcar para etanol, palma aceitera para diésel). Todo ello, además, promovido desde el Estado.

Si a esto le sumamos que la competencia por el agua se intensifica, siendo los agricultores más débiles —justo aquellos que producen alimentos para el mercado interno— quienes suelen perder, y que el cambio climático introduce un grado de incertidumbre cada vez mayor en la producción agraria, vemos entonces que, al menos en el campo de la seguridad alimentaria, no tenemos motivos para ver el futuro con optimismo.



#### Notas

- <sup>1</sup> Eduardo Zegarra y Jorge Tuesta. *Schock de precios y vulnerabilidad alimentaria. Grade. Lima, 2009.*
- <sup>2</sup> La definición oficial de la FAO es que hay seguridad alimentaria «cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa».
- <sup>3</sup> Zegarra, *op. cit.*
- <sup>4</sup> Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). *Lineamientos estratégicos para el desarrollo nacional 2010-2021, págs. 37-38.*
- <sup>5</sup> *Ibíd.*, pág. 101.

## el dato

El Ceplan propone alcanzar, para 2021, una tasa de desnutrición crónica infantil del 14.1%. A nosotros nos parece que la cifra es, sencillamente, demasiado alta para ser una meta aceptable de lo que el país debe y puede hacer por reducir la inseguridad alimentaria —más aún cuando las perspectivas macroeconómicas del Perú siguen siendo, según las propias fuentes oficiales, bastante halagüeñas.

*Sector forestal***Pronóstico reservado**

En 2010, el sector forestal no puede darse el lujo de repetir el año de marchas y contramarchas que fue 2009. Entre otras razones, porque a mediados de año se vence el plazo para cumplir los compromisos en materia forestal del TLC con EE.UU.

Por Gustavo Suárez de Freitas, consultor forestal



El año que acaba fue un año complicado para el sector forestal. Al iniciarse 2009 no existían, ni en la estructura ni en el presupuesto de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), los órganos desconcentrados requeridos para administrar el sector en tanto se culmina la transferencia a los gobiernos regionales. La situación se complicó, luego, por las marchas y contramarchas en la aprobación de las normas que rigen el sector, asunto que tuvo mucho que ver con las protestas indígenas. Además, a lo largo del año, tres directores pasaron por la DGFFS —el que más duró estuvo, apenas, en funciones seis meses y medio—. Para rematar el cuadro anual, la crisis económica global contrajo las exportaciones. Todo ello sin contar las habituales denuncias de actividades ilegales y de corrupción.

En este lapso que transcurrió en forma tan accidentada se cumplieron casi 12 de los 18 meses que nuestro país tiene de plazo para cumplir los compromisos en materia forestal del TLC Perú-EE.UU.

Pero no todo fue malo. La DGFFS se involucró decididamente en el proceso de diálogo posterior a Bagua, brindando, incluso, recursos económicos propios para atender los viajes, estadía y operación de las mesas de trabajo con los representantes indígenas. Dicho sea de

**el dato**

Si todo marcha bien, temprano en el año debemos estar contando con una Política Forestal Nacional y una Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Dado que, históricamente, el talón de Aquiles del sector ha sido una pésima gobernanza, se espera que la construcción de un contexto legal e institucional con enfoque participativo y transparente contribuirá a generar el profundo cambio que el sector requiere.

paso, es la única dependencia pública que lo ha hecho. Y, gracias en parte a la dedicación de tiempo de su personal y sus colaboradores, así como al enfoque constructivo desarrollado, la mesa ha producido un documento de consenso que esperamos contribuya a que contemos, en un breve plazo, con una mejor Ley Forestal.

También se avanzó en la cooperación con el Servicio Forestal de EE.UU. Se espera una cooperación no reembolsable importante y se tiene muy avanzado el diseño de un proyecto para un endeudamiento de US\$30 millones (con US\$20 millones de contrapartida) para el desarrollo forestal sostenible, inclusivo y competitivo. También se ha iniciado —aunque con cierta lentitud, es cierto— el proceso de revisión participativa y descentralizada de la Ley Forestal, y se viene consolidando, desde el Minam, el planteamiento de políticas para asegurar el mantenimiento como bosque (con varios usos) de más de 54 millones de hectáreas.

**Se vence el plazo**

Pero si 2009 fue un año de marchas y contramarchas, en 2010 no nos podemos dar el lujo de avanzar a medias. Así lo demandan los sectores sociales y eco-



Es preciso crear un Servicio Nacional Forestal descentralizado.

nómicos vinculados y lo requieren diversos compromisos internacionales, pero, sobre todo, es una deuda que tenemos con las futuras generaciones.

Por ello, este año debe significar un cambio profundo y positivo para el sector. Si los procesos mencionados líneas arriba continúan bien conducidos —es decir, si no caen en la desidia política o en las minucias de la burocracia «profesional»—, debemos poder contar temprano, en el año, con dos elementos clave para la gobernanza del sector: una Política Forestal Nacional, adoptada por el Ejecutivo, y una Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ambas ampliamente consensuadas, que den oportunidades a todos los actores, aseguren la perpetuidad de los ecosistemas forestales y su provisión permanente de bienes y servicios —cada vez más importantes de cara al cambio climático y la escasez de agua—, y generen riqueza en forma sostenible para las poblaciones rurales más pobres del Perú.

Ahora, para aplicar estas políticas y normas legales es preciso concretar la creación de un Servicio Nacional Forestal. Esto debe hacerse acorde con el proceso de descentralización en curso, con un enfoque de gestión ecosistémica y moderna del sector forestal, buscando el apoyo de los programas de cooperación internacional y coordinando con los gobiernos regionales —con los cuales deberá concluirse la transferencia de funciones.

Dado que el principal problema del sector ha sido, históricamente, una gobernanza muy inadecuada, se espera que centrarse en construir un contexto legal e institucional con enfoque participativo y transparente deberá contribuir a generar el profundo cambio que dicho sector requiere. De no lograrse este objetivo, llegará agosto de 2010 y correremos el riesgo de no haber cumplido con los mandatos del TLC. Las consecuencias son potencialmente graves, no solo para el sector forestal, sino para todo el país, especialmente para quienes más se benefician del tratado.

Para resumir: si bien hay buenas perspectivas para el sector forestal en 2010, el pronóstico es reservado.

## *Drogas, coca y cocaleros*

### **Sin novedad en el frente**

La continuación de una política prohibicionista y represiva, en línea con la política estadounidense, hace presagiar un año con más de lo mismo: incremento de la presencia militar, fracaso de los «cultivos alternativos» y fortalecimiento de Sendero en las zonas cocaleras.

Por Hugo Cabieses, economista, coordinador del Programa DRIS/ZA-MANU



En 2010, no cabe esperar grandes cambios en el panorama político y social vinculado a la economía de la coca y las drogas en el Perú, sino más bien la continuación de las tendencias que caracterizaron 2009 y los años anteriores. En ese sentido, planteamos el análisis de lo que se viene, este año, desde cuatro ejes clave: la política de EE.UU. sobre las drogas, la política del gobierno peruano, el estado de los movimientos sociales y el desarrollo de Sendero Luminoso en las zonas cocaleras.

#### **El continuismo de Obama**

Para 2010, no debemos esperar cambios sustanciales en la política norteamericana sobre drogas y, por lo tanto, sobre el cultivo de coca. Barack Obama ya tiene un año ocupando la presidencia y ello no ha significado ningún cambio de política en el tema.

Es decir, continúan el prohibicionismo, la «guerra contra las drogas», el control militarizado de la oferta, la erradicación/ fumigación de cultivos y la criminalización de los movimientos sociales asociados a estos cultivos y a sus actividades conexas. Y ello a pesar de que, como resultado de seguir con estas políticas, todos los indicadores a nivel del planeta señalan que se han incrementado la producción, el consumo y el tráfico de drogas, así como la violencia, la corrupción y la ingobernabilidad ligada a todo ello.

Lo que sucede en Afganistán y Colombia —el apoyo norteamericano con tropas, equipos y recursos financieros para continuar esta guerra fracasada— es un

indicador de que no existe ninguna voluntad de cambio.

#### **El calco y copia de la política peruana**

El gobierno peruano, a través de Devida, Ofecod, Dirandro y demás organismos generados, ha continuado copiando estas políticas, erradicando cultivos en el Alto Huallaga y Aguaytía —más de 10,000 hectáreas en 2009—, militarizando la principal zona productora (el valle de los ríos Apurímac y Ene, VRAE), criminalizando al conjunto de los agricultores cocaleros y pretendiendo controlar el consumo interno de drogas, sin lograrlo.

Del mismo modo, también se ha continuado fracasando en el llamado «desarrollo alternativo», salvo algunas pocas excepciones en el Alto Huallaga y Aguaytía, que confirman la regla, pero no tienen la debida extensión en cuanto a número de productores, ni tam-

### **el dato**

Su estrecha relación con el narcotráfico, y el cambio operado en su discurso y accionar anteriores, le han permitido a Sendero fortalecerse en el VRAE y el Alto Huallaga. Mientras tanto, el gobierno continúa fracasando en el llamado «desarrollo alternativo», salvo algunas pocas e insostenibles excepciones en Aguaytía y el Alto Huallaga.



poco sostenibilidad ambiental, ni en el tiempo.

Nada hace presagiar que en 2010 el gobierno decida cambiar las políticas y acciones que ha venido aplicando hasta la fecha. Más aún, ni siquiera hay elementos que permitan prever una apertura para debatir las políticas públicas sobre el tema.

La tendencia en América Latina es a cuestionar el prohibicionismo en curso, tal como lo vienen haciendo varios gobiernos latinoamericanos —Argentina, Uruguay, Bolivia, Brasil y Venezuela—, pero, en el Perú, la política de drogas y cultivos de coca con fines ilícitos —o, incluso, lícitos—, sencillamente, no se discute públicamente.

A principios de 2009, un intento del alcalde aprista de Surquillo, que cuestionó la prohibición del uso de la marihuana, fue rápidamente aplastado con llamadas al orden por parte del embajador norteamericano. Ahora, las airadas reacciones en contra que ha desatado un reciente artículo de Vargas Llosa<sup>1</sup>, en donde el escritor sostiene que el tema no es policial, sino económico, y que la llamada guerra contra las drogas es un enorme fracaso («no se declaran guerras que no se pueden ganar»), llevan a pensar que en 2010 se continuará esta política de no discutir oficialmente las estrategias en curso y de aplastar con satanizaciones cualquier intento de plantear alternativas.

#### Un movimiento social dividido

Los movimientos sociales ligados al cultivo de coca se han dividido aun más en 2009. En la actualidad existen por lo menos cuatro sectores diferentes y agriamente enfrentados: a) la Central Nacional de Campesinos Productores de Coca del Perú (Cenacop), en el valle del Monzón y una parte del Alto Huallaga (Aucayacu); b) la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (Conpacop), en el Alto Huallaga, una parte del VRAE, Aguaytía, Sandía y Kcosñipata; c) la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (Fepcacyl), en Cusco; y d) la Federación Campesina del Valle del



En 2009, los movimientos sociales ligados al cultivo de coca se dividieron aun más.

Río Apurímac y Ene (Fepavrae), entre Cusco y Ayacucho.

Los agricultores de coca de estas cuatro zonas siguen sin articular sus luchas a las de otros sectores sociales del campo. Sus líderes están enfrentados y no resuelven sus contradicciones, y su representación parlamentaria —Nancy Obregón y Elsa Malpartida— muestra limitaciones serias en su accionar. Además, carecen de propuestas comunes contra las políticas de erradicación y «desarrollo alternativo»; buscan interlocución con el gobierno, aislados de los productores de otras zonas; y no se pronuncian sobre las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Como movimiento, están cada vez más aislados y faltos de representatividad.

De cara al 2010, no parece haber indicadores de que esta situación será superada, sino que más bien se agravará, debido a la competencia electoral para gobiernos locales, regionales y representación parlamentaria.

#### La coca y los dos Senderos

En medio de las circunstancias descritas, el terrorismo de los dos Senderos realmente existentes —el del VRAE y el del Alto Huallaga— se ha rearticulado durante 2009 y ha realizado acciones armadas de envergadura contra las

FF.AA. y policiales en ambos frentes, un proceso que venía desarrollándose desde mediados de la década.

Ambos sectores subversivos se han fortalecido mucho en sus respectivas áreas. Ambos han consolidado su relación con el «narcotráfico», convirtiéndose en protectores de sus actividades, y han logrado armarse con equipos de guerra y comunicaciones tomados de las fuerzas represivas. Además, han construido una red de inteligencia local más eficiente que la de las FF.AA., y en ambas zonas Sendero ha logrado un apoyo cada vez mayor de las poblaciones locales al cambiar su anterior discurso y accionar autoritario y tanático, lo que les ha permitido incrementar el número de sus integrantes.

Si durante 2010 el gobierno y las FF.AA. no cambian la estrategia equivocada que están impulsando, las fuerzas senderistas seguirán creciendo y «derramándose» hacia otras zonas, tal como lo están haciendo desde 2008 hacia Huancavelica, Junín y Cusco, en la sierra y la selva central y sur, o Ucayali, Pasco y La Libertad, en la selva y la sierra norte.

#### Notas

<sup>1</sup> Publicado el 10 de enero en *El Comercio* y en *El País* (España).

La reciente publicación en el diario oficial, el 19 de diciembre pasado, de la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, Ley 29482, ha sido calificada, por algunos, de inútil para el desarrollo de la economía andina.

Los argumentos que se han esgrimido en contra de la ley han provenido de todos los ángulos.

Se ha dicho que la norma no tiene ningún sentido en una región del país en que la mayor parte de la economía es informal. En esa misma línea, se ha señalado que hay suficientes experiencias interesantes desarrolladas por el propio Estado, que habría que replicar (caso Marenass, corredor Puno-Cusco, etc.), antes que inventar nuevas propuestas. También se ha argumentado que los regímenes de excepción no funcionan, como ya se habría demostrado con el caso de la selva. Finalmente, hay quienes cuestionan la falta de criterio técnico para fijar en 2,500 m.s.n.m. la valla para recibir beneficios. ¿Por qué 2,500 y no 2,450 o 2,495 m.s.n.m.?

#### La norma en contexto

En relación con lo anterior, hay que señalar que, en efecto, aisladamente, no parece que la norma vaya a causar un impacto muy significativo.

El propio Alan García ha reconocido que los ingresos tributarios por encima de los 2,500 metros son muy bajos, lo que significa que la mayor parte de las personas naturales y empresas son informales y no pagan ni el impuesto a la renta ni el IGV. La presencia de la Sunat es casi nula. Considerando esto, ¿qué incentivos tendrían, para forma-

#### ¿Qué dice la Ley 29482?

La Ley 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, beneficia con exoneraciones tributarias a aquellos agricultores, cooperativas, empresas comunales y micro o pequeñas empresas que, encontrándose ya operativas en zonas ubicadas por encima de los 2,500 m.s.n.m., se instalen por encima de los 3,200 m.s.n.m. por un plazo mínimo de diez años. Las capitales de departamento que se encuentren en estas zonas están excluidas.

## ¿Sirve o no sirve?

**La Ley 29482, que otorga beneficios tributarios a las actividades económicas en los altos Andes, ha sido mal recibida por varios sectores de la opinión pública. En esta nota buscamos mostrar cómo —vista como parte de un paquete de normas previas— la ley podría aportar al desarrollo rural de la sierra.**



La Ley 29482 puede ser vista como un complemento y un aporte que contribuye a fortalecer la competitividad de la pequeña y mediana agricultura.

lizarse, las personas naturales o empresas comprendidas en los alcances de la ley?

No obstante, su aporte adquiere otra dimensión si vemos a la Ley 29482 como parte de un paquete de normas de similar propósito (fomentar el desarrollo de la producción agraria en la sierra y en el país) que se han venido promulgando en los últimos años (y no solo en este gobierno) y con las que puede resultar complementaria (ver cuadro).

Es bastante probable que las normas a las que nos referimos no respondan a un plan de desarrollo predefinido, ni a una visión coherente de futuro para los Andes. Sin embargo, podrían empezar a configurar, en conjunto, lenta e imperfectamente, un marco legal para generar desarrollo productivo en las zonas rurales, entre ellas las serranas.

Como parte de este paquete de normas orientadas a fomentar la asociatividad, la formación de cadenas productivas, el financiamiento de bienes de capital, etc., la políti-

Si vemos a la Ley 29482 como parte de un paquete de normas de similar propósito (fomentar el desarrollo de la producción agraria en la sierra y en el país), su aporte adquiere otra dimensión

ca de beneficios tributarios que promueve la Ley 29482 viene a resultar, no una solución, pero sí un complemento y un aporte que contribuye a fortalecer la competitividad de la pequeña y mediana agricultura de la sierra, en su búsqueda de articulación comercial local, nacional e internacional.

Con respecto a experiencias exitosas como Marenass, la norma también puede ser com-

plementaria y contribuir a potenciarlas. En el peor de los casos, no son excluyentes.

### Tarea de todos

Por todo lo señalado, creemos que los interesados en el desarrollo rural de los Andes deberían hacer un análisis exhaustivo de la Ley 29482 y proponer qué aspectos deben mejorarse.

Un aspecto que discutir, por ejemplo, podría ser la conveniencia o no de incorporar el

IGV a los impuestos exonerados. Además, debería precisarse la forma en que las exoneraciones a las importaciones de bienes de capital beneficiarán realmente a los productores altoandinos, que no suelen tener capacidad para importar en forma directa. La valla de los 2,500 m.s.n.m. también podría flexibilizarse según las circunstancias.

Hecho este análisis, deberían buscarse las sinergias entre esta y otras leyes, como las mencionadas en esta nota, y, sobre esta

base, construir una matriz que revele los vacíos que es preciso llenar para que el todo resulte operativo y coherente, sugiriendo también cómo llenar dichos vacíos. La propuesta resultante debería ser debatida entre todos los actores con interés en el tema —gremios agrarios, Minag, ONG—, para, por último, iniciar una campaña a fin de que la propuesta, así construida, sea incluida en la agenda política y, eventualmente, incorporada en nuestro cuerpo normativo. ●

Cuadro 1. Normas que benefician a las poblaciones rurales por encima de los 2,500 m.s.n.m.

En los últimos años se han dado varias normas que buscan promover el desarrollo económico de las zonas rurales andinas.

Unas promueven la asociatividad de pequeños agricultores; otras incentivan las cadenas productivas; otras más, financian planes de negocio, etc. Algunas han sido dictadas para todo el territorio nacional, y otras solo tienen validez en la sierra.

En conjunto, estas normas van configurando un paquete normativo que promueve el desarrollo rural en distintas zonas del país, y también en la sierra.

Visto en este contexto, creemos que la reciente Ley 29482 sí contribuye a lograr su objetivo: el desarrollo rural de los altos Andes.

Norma	Beneficiario	Beneficio	Rubro/producto-beneficiado	Alcance	Vigencia
D.Leg. 1020, para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito rural	Pequeño productor agrario*, EAA	Facilitar la constitución de entidades asociativas agrarias (EAA) con la sola muestra del contrato que acredite la voluntad de asociación de los productores. En la celebración de contratos de financiamiento, las EAA están garantizadas por un fideicomiso del gobierno regional de hasta S/5 millones.	Todos	Nacional	Indefinida
D.Leg. 1077, que crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad	OPA	Determina la entrega de hasta media UIT para financiar la constitución de una organización de productores agrarios (OPA), además de fondos para cubrir parcialmente la retribución de su gerente por un plazo de tres años, y un tope de 300 UIT para la adopción de tecnología.	Todos	Nacional	2013
Ley 27360, que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario	Personas naturales y jurídicas, agroindustrias	Permite la recuperación anticipada del IGV pagado por las adquisiciones de bienes de capital, insumos, servicios y contratos de construcción, durante la etapa preproductiva de la inversión, y la exoneración del impuesto extraordinario de solidaridad a las remuneraciones de los trabajadores.	Todos, salvo industria forestal, trigo, tabaco, semillas oleaginosas, aceites y cerveza	Nacional, salvo las provincias de Lima y Callao	2021
Ley 29482, de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas	Personas naturales, empresas, asociaciones	Exoneración del impuesto a la renta de tercera categoría, de las tasas arancelarias e IGV a las importaciones de bienes de capital con fines de uso productivo.	Los priorizados por la norma	Zonas altoandinas, salvo capitales de departamento	2019
Ley 28846, para el fortalecimiento de las cadenas productivas y conglomerados	Organizaciones de pequeños y medianos productores	Ofrece cofinanciamiento estatal para planes de negocio, con carácter no reembolsable, por un monto de tres (3) UIT por cada productor agrario integrante de la organización, hasta un máximo de 200 UIT.	Todos	Nacional	Indefinida
Ley 28890, que crea el Programa Sierra Exportadora	Productores, industrias	Brindar asistencia técnica, directa e integral a los productores en las distintas fases del proceso productivo.	Todos	Sierra	Indefinida
D.S. 004-2009-MIMDES, que crea el Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural, «Mi Chacra Productiva»	Hogar rural	Implantar tecnología que potencie la capacidad productiva de familias rurales en extrema pobreza, con un aporte estatal de mil cien soles (S/1,100), por una sola vez, en recursos, insumos y materiales asociados a las tecnologías transferidas, y un programa de asistencia técnica y acompañamiento durante nueve (9) meses.		Nacional	Indefinida

\* Pequeño productor agrario: aquel cuyas ventas brutas anuales no superan las 100 UIT.

Canal de derivación de las aguas del Alto Pampas al río Ica



## Carhuanchu o la disputa por el agua de las punas

**El proyecto para derivar aguas de las planicies altoandinas de Huancavelica al valle de Ica ha generado desde hace años un conflicto en el que el gobierno peruano, como de costumbre, ha privilegiado al contendiente más poderoso. La intervención de una instancia internacional, sin embargo, parece estar cambiando el rumbo de la resolución del conflicto.**

*Por Ivonne Pacheco, abogada de CEPES-Huancavelica*

Muchas veces, las noticias pintan un futuro apocalíptico en el que «la guerra será por el agua», sin reparar en que ese futuro ya está aquí.

En el caso que nos ocupa, el conflicto ha surgido entre dos localidades con actividades económicas distintas que pugnan por tener la prioridad en el uso del recurso: las comunidades campesinas de Carhuanchu, Choclococha y otras aledañas que ocupan las punas de la cuenca alta del río Pampas, en Huancavelica, y se dedican a la crianza de llamas y alpacas; y el valle de Ica, con su pujante agricultura conformada por pequeños y medianos agricultores y las grandes empresas agroexportadoras, necesitada, cada vez, de más agua para ampliar su frontera agrícola y dotar de agua potable a sus ciudades.

### Conflicto de larga data

La competencia por las aguas de la cuenca alta del Pampas se remonta a 1950, cuando se inició la construcción del Proyecto Hidroenergético Choclococha con el fin de

solucionar el problema —ya agudo por entonces— de la escasez de agua en el valle de Ica.

La infraestructura hidráulica del proyecto —todavía en pleno funcionamiento en nuestros días— recolecta las aguas de dos de las principales lagunas de la zona, Orccochocha y Ccaraccocha, y las

La construcción del canal colector Ingahuasi, rodeando el Cerro Palomo, impediría que el agua discurre hacia los valles altoandinos que lo circundan, y secaría miles de hectáreas de bofedales en donde pastan 35 mil camélidos.

depositan en una tercera, Choclococha, para luego trasvasarlas a otra cuenca, la del río Ica, mediante un canal de derivación de 53 kilómetros de largo. De esta manera, aguas que anteriormente acababan vertiéndose en el Atlántico, vía el Amazonas, hoy acaban dirigiéndose al océano Pacífico.

Durante los años de su construcción y funcionamiento, el Proyecto Hidroenergético Choclococha ha causado fuertes impactos sociales, económicos y ecológicos a los pobladores de las planicies altoandinas en que se ubican estas lagunas, vale decir, a los comuneros de Choclococha, Santa Inés y Carhuanchu —impactos por los que jamás fueron indemnizados.

Como ejemplo, baste mencionar que el antiguo pueblo de Choclococha fue inundado al elevarse el nivel de las aguas de la laguna del mismo nombre, luego de su represamiento. Los pobladores de la comunidad de Carhuanchu (anexo de Huaracco) también han sido afectados por el proyecto, pues el canal de derivación intercuenas

sirve también como colector de aguas, y ha alterado los caudales usuales de los riachuelos, lo que ha producido una paulatina disminución de los bofedales, secado los pastizales y generado un proceso de desertificación en estas punas. A la fecha, esta situación ha perjudicado seriamente la crianza de alpacas —actividad económica tradicional de la zona—, forzando a los pobladores a migrar o a trabajar en las minas, entre otras actividades no deseadas.

En 2003 —rematando medio siglo de abuso e indiferencia gubernamental—, el Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha (Pettacc)<sup>1</sup>, que administra y mantiene la infraestructura hidráulica del Proyecto Hidroenergético Choclococha, fue transferido al Gobierno Regional de Ica (GORE-Ica)<sup>2</sup>, sin siquiera consultar con el Gobierno Regional de Huancavelica y contraviniendo las leyes de descentralización, pues la mayor parte de la infraestructura y el canal de derivación se encuentran ubicados en Huancavelica.

### El conflicto se actualiza

El actual conflicto entre las comunidades altoandinas del río Pampas y los agricultores de Ica surgió en 2006, cuando el gobierno central anunció su intención de ampliar el área de recolección de aguas del Proyecto Hidroenergético Choclococha vía la ejecución del Proyecto Canal Colector Ingahuasi (también conocido como Proyecto Choclococha Desarrollado).

Esta intención fue legalizada ese mismo año mediante el D.S. 039-2006-AG, que, en efecto, amplió la jurisdicción de la Agencia Técnica de Riego de Ica (ATDR-Ica) hasta abarcar la subcuenca del río Carhuanchu, afluente del río Pampas e íntegramente ubicada en territorio de Huancavelica.

El nuevo proyecto pretende coleccionar las aguas de las más de veinte subcuencas y seis lagunas que nacen en el complejo montañoso conocido como Cerro Palomo —ubicado en territorio de la Comunidad de Carhuanchu—, derivarlas hasta la laguna represada de Choclococha y, finalmente, trasvasarlas vía la construcción de un nuevo canal de 73 kilómetros, hacia el valle de Ica.

La construcción de este canal, rodeando el Cerro Palomo, impediría que el agua discurra hacia los valles altoandinos que lo circundan, y secaría las miles de hectáreas de bofedales y humedales en donde ahora pastan alrededor de 35 mil camélidos.

*La elevación del dique principal de la laguna de Choclococha —que contempla el proyecto— elevaría el espejo de agua, y con ello se inundarían grandes extensiones de pastos y humedales de la comunidad de Choclococha.*



En busca de encontrar una alternativa que no los perjudique, pero que también beneficie a los agricultores del valle de Ica, la comunidad ha propuesto que las aguas se recolecten y trasvasen directamente del río Carhuanchu (hacia donde discurren finalmente todas las aguas del Cerro Palomo), aguas abajo de la altiplanicie. Hasta el momento, sin embargo, la propuesta ha sido rechazada por considerarse muy costosa.

La Comunidad de Choclococha también se vería afectada, pues el proyecto consideraría elevar en más de 12 metros de altura el dique principal de la laguna de Choclococha, con el fin de aumentar su capacidad de 190 a 300 metros cúbicos. Esto elevaría

el espejo de agua, lo que dejaría inundadas grandes extensiones de pastos y humedales de la comunidad, con el perjuicio económico consiguiente.

En ambos casos, los perjuicios ambientales sufridos por las comunidades medio siglo atrás, se repetirían con prodigiosa similitud, beneficiando al boom agroexportador de Ica, que se basa en cultivos muy demandantes de agua (en especial, el espárrago), a costa de las necesidades de agua para consumo humano, agricultura y ganadería de las poblaciones de la cuenca alta y media del río Pampas, en Huancavelica.

En vista de los graves perjuicios señalados se generó una férrea oposición entre



*El Proyecto Hidroenergético Choclococha ha causado fuertes impactos sociales y ambientales, como la inundación del antiguo pueblo de Choclococha, que se aprecia a la espalda de los comuneros de la foto, luego del retroceso de las aguas.*



las comunidades del Alto Pampas para la ejecución de este proyecto, pero en julio de 2007, el presidente Alan García anunció que el Estado peruano construiría dicho proyecto «sí o sí», por ser de «interés nacional».

#### **Ayuda de afuera y de adentro**

Agotadas las gestiones ante diferentes autoridades nacionales, sin resultado favorable, la Comunidad de Carhuancho decidió acudir a una instancia internacional: el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA).

Para presentar su denuncia, la comunidad solicitó la asesoría legal de CEPES-Huancavelica y el apoyo técnico de la Mesa de

Gestión del Agua de Huancavelica (Megah), la Coordinadora de Derechos Humanos de Ica (Codeh-Ica), el Centro Bartolomé de las Casas y el Proyecto Concertación, instituciones todas que hicieron posible —con su apoyo técnico, legal y económico— que la comunidad pudiera exponer su caso en la ciudad de Guadalajara, México, en la audiencia del 8 de octubre de 2007.

El fallo emitido por el TLA fue favorable a la Comunidad de Carhuancho y resolvió: «1. Responsabilizar al Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha por la destrucción del sistema hídrico natural y de un ecosistema fundamental para la subsistencia de las comunidades. 2. Censurar a las autorida-

des gubernamentales del Perú, de Ica y del Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha por la falta de compromiso en el cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales y por sus acciones y omisiones en perjuicio de la vida, la salud y la naturaleza».

Asimismo, el fallo recomendó varias medidas, siendo las más importantes: paralizar de inmediato la obra de construcción del canal colector de Ingahuasi; cumplir con lo estipulado en las normas internacionales y nacionales en materia de consulta de comunidades indígenas; crear mecanismos de indemnización por los daños sufridos, y de retribución por los servicios ambientales prestados; realizar un estudio de impacto ambiental con la participación de las comunidades afectadas; ejecutar medidas de mitigación de los efectos negativos causados sobre los ecosistemas; revisar los decretos supremos 021-2003-VIVIENDA y 039-2006-AG con el fin de adecuarlos a los compromisos internacionales suscritos por el Estado peruano; y elaborar e implementar el plan de gestión integral de la cuenca.

Pese a que los veredictos del TLA no son vinculantes para el Estado peruano, la participación de dicho tribunal en el conflicto ha sido fundamental para iniciar un proceso de diálogo entre las regiones de Ica y Huancavelica, pues el hecho de que un organismo internacional reconociese los derechos de las comunidades campesinas a sus recursos naturales y a la consulta previa, llevó a las autoridades iqueñas a cambiar de actitud.

Como producto de las reuniones entre los miembros de las comisiones técnicas de Ica y Huancavelica para tratar de encontrar soluciones armoniosas al conflicto, el Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha (Petacc) se ha comprometido, en acuerdo firmado el 5 de junio de 2009, a formular el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del ámbito de la cuenca del río Ica-Alto Pampas para identificar y mitigar los impactos producidos por el Proyecto Hidroenergético Choclococha durante los años de su ejecución. En este aspecto, constituye una de las primeras experiencias de su tipo en el Perú.

#### **Notas**

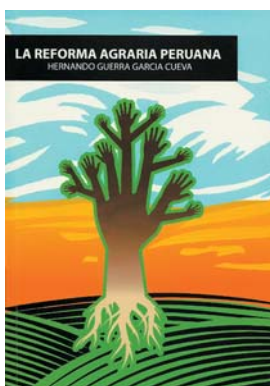
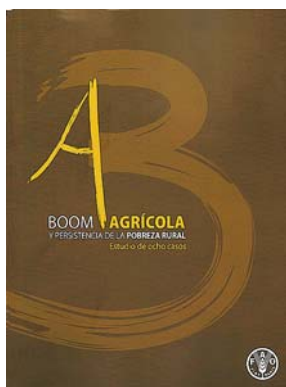
<sup>1</sup> El río Ica se conoce como río Tambo en la parte alta de su cuenca.

<sup>2</sup> Mediante el D. S. 021-2003 VIVIENDA. ●

**BOOM AGRÍCOLA Y PERSISTENCIA DE LA POBREZA RURAL. ESTUDIO DE OCHO CASOS.** Edit. José Graziano da Silva, Sergio Gómez, Rodrigo Castañeda. FAO. Italia, 2009, 344 págs.

La idea de realizar este trabajo surgió al observar cómo en los últimos años se verificaba un crecimiento de la producción agropecuaria en la mayoría de países de la región («boom agrícola»), mientras que a la par se registraba una persistencia de la pobreza en las áreas rurales. El estudio convoca a revalorizar el rol de la agricultura familiar como un sistema que otorga protección a los campesinos más vulnerables —en especial, en tiempos de crisis—, y destaca la importancia de una reconstrucción de las instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo de la agricultura.

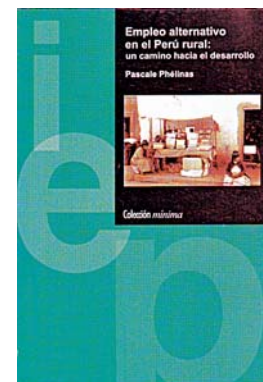
**LA REFORMA AGRARIA PERUANA.** Hernando Guerra García Cueva. Lima, setiembre 2009, 352 págs. La reforma agraria que se dio en el



Perú entre 1969 y 1975 fue un proceso complejo y que afectó en forma diferente las relaciones sociales y económicas en muchos lugares del país. En este libro el autor busca dar una visión viva de lo acontecido en aquellos años que cambiaron la historia de la agricultura nacional. En ese sentido, el libro reúne 50 entrevistas con personas que vivieron la reforma agraria desde distintas posiciones en la sociedad peruana: ideólogos, funcionarios, empresarios, agricultores, entre otros.

**EMPLEO ALTERNATIVO EN EL PERÚ RURAL: UN CAMINO HACIA EL DESARROLLO.** Pascale Phélinas. Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/ Institut de recherche pour le développement (IRD). Lima, octubre 2009, 236 págs.

El objetivo de este estudio es analizar el empleo en las áreas rurales. La temática se articula en torno a cinco grandes cuestiones: la capacidad de la agricultura y la ganadería para absorber mano de obra; la existencia y la calidad de las oportunidades de empleo alternativo; los factores que explican el acceso preferencial de ciertos individuos o grupos de individuos a los empleos más atractivos; la capacidad de las fuentes de ingreso alternativas para mejorar el nivel de vida de las poblaciones más pobres; y la orientación deseable de las políticas de empleo para el área rural.



## Normas legales Normas legales Normas legales Normas legales

### Agricultura

Con la R.Jef. 963-2009-ANA (30 de dic.) la Autoridad Nacional del Agua dicta disposiciones relativas al pago de retribuciones económicas por el uso de agua superficial con fines agrarios y no agrarios para el año 2010.

Mediante las RR.DD. 67 y 68-2009-AG-SENASA-AV (30 de dic.) se declaran como áreas erradicadas de la mosca de la fruta a áreas agrícolas ubicadas en las regiones Lambayeque, Arequipa e Ica.

A través de la R.Jef. 014-2010-ANA (16 de ene.) la Autoridad Nacional del Agua establece el valor de la retribución económica por vertimiento de agua residual tratada para el año 2010.

La R.M. 078-2010-IN/1101 (17 de ene.) aprueba el Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú, 2010.

### Ambiente

La Resolución 211-2009-OS/CD (30 de nov.) aprueba la tipificación de infraccio-

nes y la escala de multas y sanciones para las actividades de exploración y explotación minera que no cuenten con estudios de impacto ambiental y autorizaciones.

Mediante el D.S. 300-2009-EF (17 de dic.) se declara concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia ambiental y de ordenamiento territorial con 21 gobiernos regionales, y se aprueba una transferencia de partidas.

El D.S. 023-2009-MINAM (17 de dic.) aprueba disposiciones para la implementación de los estándares nacionales de calidad ambiental (ECA) para el agua.

### Congreso

La Ley 29453 (24 de nov.) autoriza al Ministerio de Agricultura a financiar y ejecutar proyectos de inversión y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

Se aprueba la Ley 29482 (19 de dic.),

Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas.

La Ley 29483 (20 de dic.) declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto de Irrigación de la Margen Derecha del Río Tumbes.

La Ley 29453 (3 de ene.) autoriza al Ministerio de Agricultura a financiar y ejecutar proyectos de inversión y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

### Gobiernos regionales

La Ordenanza 024-2009-REGIÓN ÁNCASH/CR (28 de nov.) aprueba el Plan Regional de Desarrollo Forestal 2008-2021.

### Minería

La R.M. 009-2010-MEM/DM (13 de ene.) modifica la R.M. 304-2008-MEM/DM, que aprobó las normas que regulan el proceso de participación ciudadana en el subsector minero.

Visite: [www.cepes.org.pe/revista/agraria.htm](http://www.cepes.org.pe/revista/agraria.htm)

## Agenda Interna para el TLC con la UE

Ante el inminente cierre de las negociaciones del TLC con la Unión Europea, Conveagro pidió al gobierno implementar, de manera inmediata, la Agenda Interna Agraria y la definición de mecanismos que posibiliten lograr competitividad y rentabilidad en el campo.

Conveagro reconoce que el mercado europeo es el más importante para la agroexportación peruana (42%), y señala que la sensibilidad del proceso, a pesar de las cuotas y desgravación de aranceles acordados, puede causar impacto negativo en lácteos, aceite de oliva y café, por lo que estos productos deben tener atención prioritaria.

Señala que se deben adoptar medidas que destraben las exigencias sanitarias externas para que productos altoandinos y amazónicos, como el maíz gigante, el maíz morado, la quinua, los hongos, las alcachofas, el yacón, el camu camu, el palmito, etc., puedan llegar con ventaja al gran mercado europeo.



Reynaldo Trinidad y Augusto Cornejo, de Conveagro, y César Romero, del Minag, revisaron con estudiantes de doctorado y maestría de la Universidad Agraria, La Molina, las implicancias de los tratados comerciales en materia agropecuaria. Un buen acercamiento.

## Exoneraciones andinas

Un análisis de la Ley 29482, realizado por el equipo técnico de Cepes y Conveagro, norma que, vía exoneraciones tributarias, busca promover el desarrollo agroindustrial en las zonas altoandinas, señala que es un gesto político del gobierno, que evidencia la situación de abandono que caracteriza a gran parte de la sierra.

A pesar de advertir los riesgos del impacto de la norma —que beneficiaría indirectamente a otros actores (comerciantes y testaferros) y no precisamente a los productores—, el análisis sostiene que no solo se debe incentivar la agroindustria, sino también generar los mecanismos que hagan rentable y sostenible esta actividad, a través de la infraestructura necesaria en carreteras, electricidad, agua y otras condiciones que generan pequeñas y medianas inversiones. No se debe pensar que solo las grandes inversiones necesitan infraestructura.

El estudio señala que si el interés del gobierno es promover la asociatividad para lograr la competitividad en el agro, es hora de prestar atención al Proyecto REPA de Conveagro, que promueve la asociatividad y la formalización.

Europa permitirá el ingreso, desde Perú, de arroz, azúcar, banano orgánico, frutas tropicales, lácteos, café, cacao, frejoles, alcachofas, espárragos, páprika, paltas, mangos, pimientos, mandarinas, aceitunas y otras hortalizas, además de productos procesados.

## Fuerza a regiones y gremios

El fortalecimiento de los Conveagro regionales y de los gremios agrarios, como actores principales en la búsqueda de alianzas con los gobiernos regionales y locales, así como la colocación en la agenda regional del tema agrario, es una de las tareas más importantes de Conveagro.

El consejo directivo presidido por Federico León y León aprobó el plan de actividades 2010, que busca la promoción y difusión de propuestas y demandas técnicas y políticas para el agro. En ese sentido, el impulso a la mesa de diálogo con el gobierno para trabajar la Agenda Interna, así como la actualización de la Plataforma Agraria de Consenso, son tareas fundamentales.

## Mistura 2010

Productores agrarios del interior serán protagonistas de la feria de gastronomía Mistura 2010, programada para setiembre próximo. Conveagro, en alianza con la Sociedad Peruana de Gastronomía y la Asociación de Productores Ecológicos, tienen la misión de organizar y convocar, en coordinación con los gobiernos regionales, a lo mejor y más representativo de la producción regional.

Por lo pronto, se ha definido que la «estrella» del gran mercado será



Alianza Cocineros-Productores en feria Mistura.

la papa, por lo que los gremios de productores de este tubérculo nacional tienen un enorme reto. Conveagro viene trabajando con los gremios y gobiernos regionales a fin de garantizar la participación exitosa del agro en Mistura.

## Estudio biodiésel

Con el apoyo de Conveagro y Agriterra, la estudiante holandesa Baukje Bruinsma acaba de culminar el estudio «Producción de biodiésel de palma aceitera y jatropha en la Amazonía del Perú y el impacto para la sostenibilidad», una investigación para la Facultad de Ciencias Naturales y de Medioambiente de la Open Universiteit Nederland.

Baukje estuvo en el Perú durante cuatro meses del año pasado, y trabajó en Ucayali y San Martín, donde recibió el apoyo de los Conveagro regionales. El informe se encuentra en la página web: [www.conveagro.org.pe](http://www.conveagro.org.pe)



César Dávila Veliz, presidente de la Asociación de productores de Trigo, integra, en representación de los gremios agrarios, la comisión de evaluación de los proyectos del programa Fondos Concursables del Minag.





# Observatorio: Tierra y Derechos

Un sitio web que busca ser el ojo vigilante de todo lo que suceda con las tierras rurales en el Perú

Desde hace ya dos décadas, en el Perú se han emitido decretos y leyes que paulatinamente han permitido la desprotección de las tierras comunales (Ver *LRA 107*, especial «Concentración de tierras»). Y en los últimos dos años, el Ejecutivo promulgó varios decretos legislativos que debilitaron aun más los derechos de las comunidades campesinas y pueblos nativos sobre sus tierras, suscitando reacciones tan fuertes, que el Congreso se vio obligado a introducir modificaciones en unos y derogar otros.

Todos estos cambios legales se dan en el marco de un nuevo proceso de concentración de la propiedad que está alterando la faz del mundo rural y que se da a través de diversos mecanismos como el mercado de tierras, la conversión de las cooperativas agrarias azucareras en empresas privadas, los denuncios y concesiones a las industrias extractivas y la producción de biocombustibles, entre otros.

Cogidos de sorpresa y desinformados, los habitantes de comunidades campesinas y nativas ven violentar sus derechos casi en forma permanente, pues no es raro el caso, por ejemplo, en que las concesiones dadas a tal o cual empresa de alguna industria extractiva se superpongan a los derechos sobre territorios de poblaciones nativas que los ocupan ancestralmente. La exploración y explotación resultantes, muchas veces, son

realizadas sin consulta alguna y afectan negativamente la calidad de vida de los pobladores.

Precisamente, para tener un ojo vigilante en medio de un mundo que se ha vuelto tan cambiante, surge el observatorio Tierra y Derechos, un sitio web (<http://www.observatoriotierras.info/>)

El sitio web forma parte de un proyecto más amplio, que busca hacer un seguimiento de los derechos sobre la tierra y diseñar y ejecutar acciones de incidencia orientadas al respeto de dichos derechos y a denunciar sus violaciones.

que busca constituirse en una herramienta útil para todos los interesados en la problemática de los derechos sobre la tierra de pequeños agricultores, y en especial para los perjudicados —actuales o potenciales— en sus derechos de propiedad.

El sitio web, impulsado por Cepes, la International Land Coalition (ILC) y apoyado por Oxfam-Intermon, forma parte de un proyecto más amplio, que consiste en realizar un seguimiento de los derechos sobre la tierra, particularmente, de las comunidades campesinas y pueblos amazónicos, y diseñar y ejecutar acciones de incidencia orientadas al respeto a dichos derechos y a denunciar cuando son violados.

Así, el observatorio Tierra y Derechos pone a disposición del interesado una base de datos —actualizada diariamente— de normas y proyectos de ley, con sus respectivos comentarios, información periodística —nacional y provincial— y documentos relacionados con los derechos sobre la tierra en el Perú.

Por otra parte, a fin de facilitar la ubicación de información específica, la página cuenta con buscadores organizados, incluso simultáneamente, por diversos ítems; así como con distintos enlaces web de organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la investigación o gestión de los derechos sobre la tierra.

Por último, el observatorio ofrecerá breves artículos sobre los temas relevantes del día, publicados en medios de comunicación, el boletín de normas del diario *El Peruano* o la página web del Congreso; y, al finalizar cada mes, se promete un artículo sesudo sobre el asunto de mayor trascendencia publicado en dicho periodo. ●