
ÍNDICE

Encarando el cambio climático en el Perú: Las opciones de política / Julio Postigo	1
Trasvases de agua en el Perú: No solo un proyecto de ingeniería hidráulica / Axel C. Dourojeanni	17
El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neextractivista: Seis hipótesis sobre el (no)cambio institucional / Anthony Bebbington, Anahí Chaparro, Martin Scurrah	29
El rol de los bosques en el desarrollo del Perú: Contribución y valoración del sector forestal / Roxana Barrantes, Edgar Ventura, Jericó Fiestas	51
Situación del mercado de semillas de maíz amarillo duro y moratoria a la entrada de semillas transgénicas / Eduardo Zegarra	67
Comercialización de la quinua en las provincias de Chupaca y Jauja, región Junín / Waldemar Mercado, Cindybell Gamboa	93
La formalización de las comunidades y de sus territorios / Laureano del Castillo	119
¿ONG y mercados?: Pequeños productores y agroexportación en el Perú / A. H. J. (Bert) Helmsing	141

DEBATE AGRARIO

Lima, junio del 2014

Director de Debate Agrario

Fernando Eguren López

Consejo Editorial

Fernando Eguren López, director

Laureano del Castillo Pinto

Martin Scurrah

Anahí Chaparro Ortiz de Zevallos

Beatriz Salazar Vera

Javier Alvarado Guerrero

Dirección: CEPES, Av. Salaverry 818,

Lima 11, Perú. Teléfono 433-6610. Fax: 433-1744

E-mail: cepes@cepes.org.pe

ISSN: 1017-9011

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 97-0956

Diseño: Carlos Tovar Samanez

Cuidado de la edición: José Luis Carrillo Mendoza

Impresión y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156-164, Lima 5, Perú

Presentación

*Los varios artículos de este demorado número de **Debate Agrario** reflejan bastante bien los temas de preocupación que en los años recientes han ido ganando el interés público y, en muchos casos, también el privado: el ambiente y el cambio climático, el sesgo extractivista del crecimiento económico y su potencial conflictivo, los derechos amenazados de las comunidades sobre sus tierras, el “descubrimiento” de los cultivos campesinos andinos. En esta presentación hacemos un recorrido “a vuelo de pájaro” del contenido de esta edición.*

000

Introduce el número Julio Postigo (“Encarando el cambio climático en el Perú: Las opciones de política”) con un artículo particularmente pertinente cuando se acerca la realización en Lima, en diciembre de este año, de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20), cuyo objetivo fundamental es “impedir la interferencia ‘peligrosa’ del ser humano en el sistema climático” (<<http://onu.org.pe/cop-20/que-es-la-cop-20/>>). Postigo actualiza una propuesta elaborada durante el proceso electoral presidencial del 2011 con el fin de poner a disposición de los candidatos un conjunto de orientaciones para sustentar políticas destinadas a enfrentar el cambio climático en el Perú. Advierte y critica, sin embargo, las aproximaciones hegemónicas sobre el tema, es decir, aquéllas que velan la existencia de otros problemas de igual importancia: “Enfrentar los efectos del cambio climático —escribe— tendría que estar relacionado con objetivos de la política económica como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de las zonas rurales. La relación se explica porque son los más pobres y marginales los más vulnerables a los efectos del cambio climático”.

En síntesis, sus propuestas se pueden agrupar en tres rubros: el mejoramiento sustantivo de las capacidades de monitoreo y predicción climática a escala nacional, el análisis integral y estratégico de las vulnerabilidades del país, y la transversalización de la variable cambio climático, incorporándola en la planificación e implementación de las diversas políticas nacionales y subnacionales. Una condición para todo ello es el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de gestión del Estado en sus diferentes niveles. Propone específicamente como metas concretas para el año 2016: (i) contar con información adecuada sobre el CC y su impacto en el país; (ii) disponer de fuentes de energía resilientes a la variabilidad hidroclimática; (iii) reducir la vulnerabilidad de la población; y, (iv) incrementar la resiliencia del aparato productivo.

000

Uno de los impactos esperados del cambio climático concierne a la provisión de agua dulce: los nevados que alimentan los ríos se están deshelando, la ocurrencia e intensidad de las lluvias se vuelven erráticas, los acuíferos en diferentes lugares se van agotando. Además, los ríos y los lagos están crecientemente contaminados por la industria y los desechos urbanos. Una de las consecuencias de todos estos procesos es la multiplicación de los conflictos por el acceso y uso del agua, algunos de los cuales se originan directamente en los trasvases de agua de una cuenca a otra, tema que es abordado por Axel C. Dourojeanni (“Trasvases de agua en el Perú: No solo un proyecto de ingeniería hidráulica”). Nos recuerda el autor que “[...] en el Perú actual [el trasvase], que hasta no hace mucho era visto como una obra maestra de ingeniería hidráulica, un acierto del gobierno que lo ejecutaba, una bendición para el desarrollo del país, hoy se enfrenta a una realidad que siempre existió pero no se manifestaba”. Las protestas que generan “[...] nacen en gran parte producto de una larga tradición costeña y de las capitales que ignora a los habitantes de las partes altas de las cuencas”. Enfatiza que no existe ninguna justificación para que todos no se beneficien con estas obras, pero para que esto ocurra “[...] es necesario crear capacidades de gobernabilidad conjunta de los sistemas de trasvase entre las poblaciones y gobiernos de las partes altas y de las partes bajas”. El caso del proyecto de irrigación Majes-Sihuas, que ha generado conflictos entre las provincias altas del Cusco, en donde se origina el agua, y Arequipa, que se beneficiará de su uso, es utilizado por Dourojeanni para ilustrar su argumentación y subrayar la importancia de una distribución más equitativa de los beneficios de estos megaproyectos. Concluye el artículo con recomendaciones orientadas al logro de esta mayor equidad.

000

A los conflictos por el acceso al agua se suman aquéllos que se han multiplicado en los últimos lustros con el incremento del número y magnitud de las industrias

extractivas y su instalación en espacios de frágil ecología, en áreas cercanas a fuentes de agua o directamente al lado de ríos y lagunas, y en territorios sobre los que poblaciones, generalmente rurales, han ejercido derechos de propiedad o posesión desde antiguo. La persistencia y multiplicación de conflictos debería haber conducido a cambios institucionales que contribuyesen a reducir esos niveles de conflicto, pero ello no ha venido ocurriendo. ¿Por qué? El artículo de A. Bebbington, A. Chaparro y M. Scurrah (“El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neoextractivista: Seis hipótesis sobre el (no) cambio institucional”) intenta explorar respuestas a la pregunta, al plantearse ¿cómo es que la enorme conflictividad generada alrededor de las industrias extractivas —principalmente minería e hidrocarburos— no ha generado cambios normativos que hubiesen podido reducir sus causas. Para encontrar las respuestas entrevistan a cerca de un centenar de funcionarios públicos, sector privado y sociedad civil, y como resultado de estas entrevistas llegan a un conjunto de hipótesis sobre esta “[...] situación de relativa rigidez [...] en el marco normativo gobernando las relaciones entre los tres sectores”. Entre estas hipótesis están el hecho de que el crecimiento económico continuado ha legitimado un modelo económico en el que uno de los pilares es, precisamente, su sesgo extractivista; el hecho de que después de una cruenta guerra interna y el desastre económico de fines de los ochenta “[...] hubo una demanda creciente [de la población] por la estabilidad en el sistema político y económico”; también la renuencia del Estado y el sector privado a cambiar, y la incapacidad de las organizaciones sociales y sus aliados para obligarlos a hacer modificaciones.

ooo

Otro espacio de conflictos a propósito del acceso y uso de recursos naturales es el que se refiere a los bosques, en el que se enfrentan posiciones conservacionistas y extractivistas. Una de las razones de la persistencia de estos conflictos son “[...] las dificultades que surgen al hacer un análisis de costo-beneficio de los proyectos mineros o petroleros, ya que no hay un resultado claro del valor asociado a la pérdida de bosques”, según sostienen R. Barrantes, E. Ventura y J. Fiestas (“El rol de los bosques en el desarrollo del Perú: Contribución y valoración del sector forestal”). Estas dificultades de medición y valoración van mucho más allá que el caso de los bosques, pues son las propias cuentas nacionales las que “[...] no consideran la depreciación del capital natural; así como el costo de compensar los efectos que resultan del agotamiento de los recursos”. Sin la información adecuada, sostienen, no es posible un plan de sostenibilidad de los bosques ni de otros recursos naturales. El artículo muestra las contribuciones económicas y sociales que generan los bosques con el fin de promover el interés en sistemas de contabilidad que tomen en cuenta la depreciación de los recursos forestales, y enfatiza la necesidad de que el Estado tome la iniciativa en la planificación del desarrollo forestal.

000

Uno de los temas vinculados a la compleja problemática ambiental que ha suscitado debates importantes en los años recientes es el de los organismos genéticamente modificados o transgénicos. Dos son las razones que han alimentado el debate: una de naturaleza más científica, en la que se enfrentan aquellos que sostienen que el uso de semillas transgénicas es seguro, y quienes argumentan que hay aún demasiada incertidumbre sobre sus efectos en la salud humana y en la biodiversidad. La otra razón es económica, pues hay muy importantes intereses internacionales y nacionales que presionan por el ingreso libre y el uso de semillas transgénicas en el país.

El Perú es altamente dependiente de las importaciones de maíz amarillo duro, la mayor parte del cual es destinado a la industria avícola. El pollo es en el Perú la primera fuente de proteínas de origen animal, lo que hace que tenga una importancia estratégica para la seguridad alimentaria del país. A pesar de que el Perú tiene aproximadamente 240 miles de hectáreas con este tipo de maíz —uno de los cinco cultivos más importantes por área sembrada—, importamos más de la mitad de las necesidades. Además, también importamos semillas para la producción nacional. Actualmente los más importantes productores de maíz en el mundo utilizan semillas transgénicas, cuyo uso está prohibido en el Perú por la Ley 29811 del año 2011, que establece una moratoria de su uso por 10 años. Pero existen fuertes presiones para que esta Ley sea removida y se declare la libre importación de semillas transgénicas. Uno de los argumentos utilizados para sostener la necesidad de importar es que existe un riesgo inminente para el Perú de que escasee la producción de este grano por las restricciones a la importación de semilla transgénica —lo cual afectaría a la industria avícola—. Detrás de estas presiones hay importantes intereses económicos, lo que convierte el tema en uno bastante controversial. Es en este marco que se ubica el estudio de Eduardo Zegarra (“Situación del mercado de semillas de maíz amarillo duro y moratoria a la entrada de semillas transgénicas”), una de cuyas principales conclusiones es que no hay tal riesgo de desabastecimiento de semillas y que las presiones se deben sobre todo a procesos especulativos del sector importador-comercializador.

000

No todos los temas que han suscitado el interés de la opinión pública, de los políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los especialistas han sido de naturaleza conflictiva o materia de polémicas entre posiciones encontradas. También hubo aquellos positivos que han merecido reconocimiento consensual, como la revaloración de los cultivos campesinos andinos gracias a la interesante evolución de la gastronomía peruana. Pero el caso de la quinua merece una especial consideración, pues Naciones Unidas declaró el 2013

como Año Internacional de la Quinua. Ya desde hace algunos años la quinua había estado ganando mercados —aun cuando todavía modestamente, por su muy alta calidad nutritiva—. Uno de los impactos de la declaración de la ONU ha significado un importante incremento de la demanda internacional y una elevación de los precios abrupta.

No es claro si los productores —en su mayor parte campesinos— o los intermediarios han sido los principales beneficiados de este incremento, y existen indicaciones de que en muchos casos las familias productoras prefieren venderla que consumirla, lo cual redundaría en una reducción de la calidad nutritiva de su dieta. Sí es claro que el área sembrada ha aumentado en los dos últimos en un 43% (MINAGRI).

A pesar de este reciente **boom**, los aspectos socioeconómicos de la quinua han sido poco explorados. Este contexto da especial relevancia al estudio de Waldemar Mercado y Cindybell Gamboa (“Comercialización de la quinua en las provincias de Chupaca y Jauja, región Junín”), resultado de una investigación basada en encuestas aplicadas a productores, comerciantes y otros agentes económicos. La indagación analiza las relaciones existentes entre estos diferentes actores, tanto en los eslabonamientos hacia adelante como hacia atrás, en las citadas provincias del departamento de Junín. Uno de los hallazgos es que el estímulo de la subida de precios de la quinua puede verse mermado por la desorganización de los productores, la discontinuidad en los volúmenes ofrecidos y la heterogeneidad de la calidad, problemas éstos que deben ser resueltos para que los productores cosechen los beneficios del nuevo contexto.

ooo

En la generación y mantenimiento de la muy variada agrobiodiversidad andina, las comunidades campesinas y nativas han cumplido un papel estratégico: han sido en estos marcos institucionales que se han generado, acumulado, intercambiado y conservado las experiencias y los conocimientos que la han hecho posible. Por éstas y otras muchas razones, las comunidades son, junto con las municipalidades, para Laureano del Castillo (“La formalización de las comunidades y de sus territorios”), “las instituciones más importantes en el mundo rural peruano”. A pesar de ello, la sociedad y el Estado les prestan poca atención. La falta de información es muy grande: “Es posible que oficialmente ni siquiera sepamos cuántas existen”; hay un “desconocimiento de la gran cantidad de tierras que controlan”, ni sabemos “cuántas están tituladas”. Más aún: “No existe un órgano oficial que siquiera centralice esa información”. A pesar de todas estas carencias, recientemente —afirma el autor— se han dado algunos avances. Del Castillo hace una revisión de las diferentes fuentes de información, todas emanadas de organismos públicos, sobre el número de comunidades, y muestra las discrepancias entre ellas. También constata que los títulos de la mayor parte de comunidades no están georreferenciados, lo que las coloca en desventaja.

Luego hace un análisis detallado de la evolución de la legislación orientada supuestamente a sanear la propiedad comunal, para concluir que “no solo es compleja sino que no toma en cuenta [las] necesidades y posibilidades [de las comunidades]”. Concluye el artículo con sugerencias de cambios necesarios en la legislación para avanzar de manera más rápida y eficiente hacia la formalización de la propiedad comunal.

000

*Cierra esta edición de **Debate Agrario** el artículo de A. H. J. (Bert) Helmsing (“¿ONG y mercados? Pequeños productores y agroexportación en el Perú”). El autor explora un terreno aún poco analizado a pesar de su importancia: el de las experiencias económicas exitosas emprendidas por la sociedad civil y por “nuevas formas organizacionales híbridas”. Para ello, relata el caso del Centro de Transferencia Tecnológica a Universitarios en Trujillo, desde su fundación en 1989 hasta el año 2012. En síntesis, se trata de las peripecias de un grupo de jóvenes universitarios de escasos recursos que adquieren tierras para dedicarlas a la producción de espárragos, los que son adquiridos por empresas agroindustriales de la localidad. Así contado, el asunto parece casi banal, pero lo interesante del caso son las inmensas dificultades que los estudiantes deben superar para iniciar una experiencia empresarial y lograr articularse con éxito al mercado. Quedan al descubierto los obstáculos para llevar con éxito emprendimientos por parte de sectores socioeconómicos que tienen la voluntad y la habilidad de hacer empresa pero no encuentran las condiciones favorables que sí son asequibles a otros actores económicos.*

*El autor analiza el papel de soporte a los jóvenes emprendedores que desempeñó, desde los inicios y a lo largo de todo el proceso, una organización no gubernamental. Este análisis es precisamente uno de los puntos interesantes del artículo, pues refiere un hecho que es relativamente frecuente en el país, pero poco publicitado y menos estudiado: el papel de las ONG en la promoción del desarrollo económico local, siguiendo frecuentemente caminos no convencionales mejor adaptados a las circunstancias locales, ante la indiferencia del Estado y del **stablishment** empresarial.*

*La experiencia analizada es, en palabras del autor, “[...] un caso extraordinario de innovación social que se encuentra en el terreno intermedio entre el activismo político de ONG de hacer capitalismo ‘socialmente más responsable’ y la búsqueda de un desarrollo alternativo para el capitalismo de mercado. En este terreno intermedio se desarrollan actividades económicas encajadas en la sociedad civil y nuevas formas híbridas de organización, con fines sociales, operando con éxito **dentro** de la economía de mercado”.*