

42

**DEBATE
AGRARIO**

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

| | |
|---|-----|
| Presentación | V |
| El peonaje por deudas en la tala ilegal de madera en la Amazonía peruana / Eduardo Bedoya G., Álvaro Bedoya Silva-Santisteban, Patrick Belser | 1 |
| INTERNACIONAL | |
| La sostenibilidad social de los recursos rurales: Apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica / Anthony Bebbington | 31 |
| Plantaciones forestales, agua y gestión de cuencas / Carlos Llerena, Rosa María Hermoza, Luis M. Llerena | 79 |
| Banca de desarrollo para el agro: ¿Qué podemos aprender de la experiencia latinoamericana? / Carolina Trivelli, Hildegardi Venero | 111 |
| La exposición de los jornaleros mestizos e indígenas a los agroquímicos y la contaminación ambiental en la rama del tabaco / Horacio Mackinlay | 141 |
| Reseña | 175 |
| Publicaciones recibidas | 185 |
| Sitios web especializados en cambio climático | 193 |

Presentación

Abre este número de *Debate Agrario* el estudio de uno de los problemas sociales más ‘invisibles’ en el Perú, a pesar de que se refiere a una condición absolutamente reñida con la dignidad humana: el del trabajo forzoso (en realidad, una versión moderna del trabajo esclavo). La Organización Internacional del Trabajo lo define como “[..] todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Puede también considerarse trabajo forzoso la servidumbre por endeudamiento. En el Perú el problema es tan grave —la OIT estimó en el 2005 que cerca de 33 mil personas están sometidas a ese régimen— que el presidente Alan García lanzó, el 1 de mayo del 2007, un Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso (decreto supremo 009-2007-TR).

Los antropólogos Eduardo Bedoya Garland, Álvaro Bedoya Silva-Santisteban y Patrick Belser (“El peonaje por deudas en la tala ilegal de madera en la Amazonía peruana”) han realizado varios estudios sobre el trabajo forzoso en Bolivia, el Paraguay y el Perú. En el artículo incluido en esta edición, analizan la historia de este problema desde la época de la explotación del caucho, a comienzos del siglo pasado, y la situación actual de los trabajadores en la tala ilegal de la madera en la Amazonía peruana sometidos al trabajo forzoso bajo una de tres modalidades: la habilitación y enganche (el más común), la servidumbre por endeudamiento en los campamentos madereros que talan ilegalmente y, por último, la captura directa de familias enteras de indígenas, a quienes obligan a extraer madera.

En contraste con el trabajo forzoso, los conflictos entre las empresas mineras y las poblaciones rurales han sido los problemas sociales más visibles de los años recientes, tanto en el Perú como en algunos otros países latinoamericanos, y han comprometido a una multitud de actores: además de

las empresas mineras mismas, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, las organizaciones campesinas y otras organizaciones de pobladores, sectores de la Iglesia, ONG ambientalistas y defensoras de los derechos humanos. Los medios de comunicación masiva, finalmente, han mantenido intensamente informada —aunque, al tomar partido, no necesariamente de manera objetiva y balanceada— a la opinión pública nacional y local (Anthony Bebbington: “La sostenibilidad social de los recursos rurales: Apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica”). Sostiene el autor que estos conflictos en realidad expresan concepciones profundamente distintas sobre lo que es la relación entre sociedad y territorio, y sobre el mismo concepto de sostenibilidad del desarrollo. Diferentes actores sustentan esta diversidad de concepciones, y la preeminencia de una sobre otras expresa relaciones de poder. La dimensión política de estas cuestiones está apenas encubierta con argumentos técnicos o económicos. Una discusión franca sobre estos conflictos debería abordar, sostiene, problemáticas como los modelos macroeconómicos y de sostenibilidad; las relaciones entre Estado, raza, etnicidad y espacio; las relaciones entre recursos y territorio, tierra y territorio, y las relaciones entre ciudadanía y medios de subsistencia, así como los derechos que diferentes grupos sociales están en condiciones de ejercer para determinar sus medios de subsistencia.

La explotación de recursos mineros pone sobre el tapete estrategias de la relación entre la sociedad y la naturaleza; pero esta relación ocurre a propósito de otros muchos recursos, como los forestales. El cambio climático —que avanza a una velocidad mucho mayor de lo que se pensaba aun hace pocos meses— hace que las respuestas a ciertas preguntas vayan resultando estratégicas. Así, las nuevas plantaciones forestales ¿aumentarán la cantidad de agua de los ríos y quebradas de las cuencas? En efecto, se prevé que el Perú será uno de los países del mundo más afectados en cuanto a la disponibilidad de los recursos hídricos. Nuevas plantaciones no son necesariamente el remedio, afirma Carlos Llerena (“Plantaciones forestales en el Perú”) en las zonas donde naturalmente falta agua. El autor historia la forestación y reforestación en el Perú, y analiza luego cuál es la relación entre las plantaciones forestales y el agua, relaciones que dependen de varios factores, entre ellos la vegetación —campo de la hidrología forestal—, la intensidad de las precipitaciones pluviales, la mayor o menor presencia de bosques, el clima, la demanda de maderas. Subraya, finalmente, la importancia de la gestión de cuencas.

El tema de las finanzas rurales nunca pierde actualidad, entre otras razones porque pareciera que no hay solución satisfactoria para el financiamiento agrícola, y en particular para el financiamiento de la pequeña

agricultura. La evaluación de la experiencia relativamente larga de la banca de fomento ha sido mixta, y en parte dependiente de los puntos de vista adoptados por los evaluadores. La banca de fomento vigente sobre todo en las décadas de 1960 y 1970 —correspondiente al primer paradigma de finanzas rurales preocupado sobre todo por el incremento del crédito rural según Carolina Trivelli y Hildegardi Venero (“Banca de desarrollo para el agro: ¿Qué podemos aprender de la experiencia latinoamericana?”)— fue liquidada en varios países de la región con la esperanza de que fuera sustituida por la banca privada, lo que no ocurrió. En vez de ello, se amplió el número de experiencias de pequeña escala promovidas por organizaciones no gubernamentales, entidades financieras de menor tamaño y por proyectos del propio sector público (correspondiente a un segundo paradigma, orientado a clientes tradicionalmente desatendidos por el sector financiero). Aunque algunas de estas experiencias han sido innovadoras y profesionalmente conducidas, su pequeña escala le ha impedido llenar el vacío dejado por la banca de fomento, las que han venido resurgiendo, pero en el marco de un tercer paradigma, que reconoce la necesidad de un enfoque comercial y la superioridad del mercado al mismo tiempo que acepta el reto de superar o contrarrestar las principales fallas del mercado financiero. Para las autoras, la discusión sobre si deben o no existir bancos o entidades públicas que atiendan el sector rural es innecesaria en la medida en que ya existen y están aquí para quedarse, “[...] sino sobre cuál es la combinación y el tipo de relaciones que pueden y deben establecerse entre estas entidades públicas y el resto de actores para potenciar las finanzas rurales”, que constituirían “[...] las claves para definir las posibilidades y características de los mercados financieros rurales y las estrategias por implementar para su desarrollo”.

Esta edición de **Debate Agrario** abre con un artículo sobre condiciones laborales en el campo, y cierra con uno también acerca de condiciones laborales, pero en México. Este país ofrece un interés particular para las naciones latinoamericanas que están suscribiendo y negociando acuerdos de libre comercio, pues firmó uno con los Estados Unidos y el Canadá que se puso en práctica a comienzos de 1994. Los resultados para las áreas rurales y la producción agraria son controversiales, pues al tiempo que se incrementaron las exportaciones agrícolas y se amplió la modernización productiva a nuevas áreas, se extendió la marginación de muchos campesinos. A este respecto, es interesante que una de las observaciones de los representantes demócratas de los Estados Unidos al acuerdo suscrito entre los gobiernos del Perú y ese país, aprobado por el Congreso peruano pero pendiente todavía de aprobación por el Congreso de la potencia del Norte,

cuando esta presentación se escribe, es que los derechos de los trabajadores no están suficientemente protegidos. El artículo de Horacio Mackinlay (“La exposición de los jornaleros mestizos e indígenas a los agroquímicos y la contaminación ambiental en la rama del tabaco”) muestra que la práctica difiere de la letra. El autor presenta los resultados de varios años de investigación sobre las condiciones sanitarias de los trabajadores mexicanos y concluye que esos derechos están muy lejos de ser satisfactoriamente respetados. Constata las deplorables condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas a pesar de que ciertos grupos empresariales, entre ellos empresas transnacionales, y el Gobierno, se comprometieron a mejorarlas. Algunas de las recomendaciones para mejorar esta situación con las que culmina el artículo son igualmente aplicables a otros países, incluyendo el Perú.

*Fernando Eguren reseña un libro que recoge los resultados de investigaciones sobre la relación entre la minería y las comunidades rurales en Guatemala, el Ecuador y el Perú, editado por Anthony Bebbington con el título **Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales.***

En las secciones finales de esta edición el lector encontrará útiles las direcciones electrónicas de los sitios web que contienen importantes documentos de entidades intergubernamentales relacionados con el cambio climático y sus impactos, incluyendo las regiones rurales, así como los títulos ingresados al Centro de Documentación del CEPES.

Lima, noviembre del 2007

Director de Debate Agrario

Fernando Eguren López

Consejo Editorial

Javier Alvarado Guerrero

Fernando Eguren López

Juan Rheineck Piccardo

Jaime Urrutia Ceruti

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)

Diseño: Carlos Tovar Samanez

Cuidado de la edición: José Luis Carrillo Mendoza

Impresión: Ediciones Bellido E. I. R. L.

Diagramación: Ediciones Nova Print SAC, teléfono: 471-5366

DEBATE AGRARIO es una publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Tiene por finalidad difundir estudios y reflexiones sobre la problemática agraria.

Derechos reservados. Los artículos pueden reproducirse total o parcialmente indicando su procedencia, y son de responsabilidad de sus autores.

E. Bedoya G., A. Bedoya S.-S., P. Belser EL PEONAJE POR DEUDAS EN LA TALA ILEGAL DE MADERA EN LA AMAZONÍA PERUANA

En 1930, un conjunto de países, con el auspicio e iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmaron el primer convenio internacional (n.º 29 dentro de la totalidad de convenios internacionales) sobre el trabajo forzoso. En ese texto la OIT definió el trabajo forzoso a los efectos del derecho internacional como: “[...] todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (artículo 2.1)¹. Coacción y pérdida de libertad son, pues, dos elementos centrales de tal definición.¹ Luego, en 1956, una Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, el Comercio de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Similares a la Esclavitud se refiere explícitamente a lo que se denomina servidumbre por endeudamiento y constituye una modalidad semejante a la esclavitud:

[la] servidumbre por endeudamiento, es decir, el estado o condición que surge de un ofrecimiento, por parte de un deudor de sus servicios personales o los de una persona bajo su control como garantía de una deuda, si el valor de esos servicios, razonablemente evaluados, no se aplica a la liquidación de la deuda o la duración y naturaleza de esos servicios no están respectivamente limitados y definidos (sección I, artículo 1a).

¹ En otro instrumento también importante de la OIT, el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso de 1957 (n.º 105), se especifica que no se puede recurrir al trabajo forzoso con fines de fomento económico, como medio de educación política o medida de discriminación, de disciplina en el trabajo o de castigo por haber participado en huelgas (artículo 1.º).

En otras palabras, la existencia de una deuda puede significar, por un lado, que su acreedor utilice la condición del deudor para exigirle trabajo o servicios personales como forma de pago; y, por otro lado, que el deudor se ofrezca para cumplir con el pago de esa deuda. Y aunque el aspecto de la coerción extraeconómica no es tan importante en esta última definición como lo era en la primera, el carácter de trabajo forzoso se mantiene. En todo caso, en la última Convención, la de 1956, denominada “suplementaria”, existen suficientes elementos que sirven para abordar y analizar la modalidad de habilitación y enganche, tan difundida en la selva peruana. En realidad, la indicada definición de servidumbre por deudas equivale a una relación de peonaje por deudas, tal como se va a demostrar en este artículo, y es la que corresponde al sistema del habilito.²

En un estudio reciente investigamos acerca de la existencia de trabajo forzoso o no libre, principalmente en las labores asociadas a la extracción ilegal de madera en diversas regiones de la cuenca amazónica peruana.³ Lamentablemente, a partir de la información recolectada demostramos que ello se reproduce en las comunidades indígenas tradicionales de la Amazonía, bajo la modalidad de habilitación y enganche; en los campamentos madereros ilegales, donde un porcentaje de los trabajadores es retenido bajo diversos mecanismos, y en zonas remotas donde se captura a pequeños grupos familiares indígenas de contacto reciente. Este artículo pretende explicar los casos de trabajo forzoso a partir del sistema de habilito y enganche en las comunidades indígenas y no abarca los casos de los campamentos madereros ni los de esclavitud extrema.

Aunque la actividad maderera ha sido un fenómeno característico de la Amazonía peruana desde inicios del siglo XX, esta labor ha experimentado un notable incremento que ha intensificado la dinámica de extracción y explotación de la madera. En la medida en que los recursos naturales se van

² En la misma Convención Suplementaria existe una segunda definición de servidumbre por deudas y que se refiere a la condición de un “[...] arrendatario que está obligado por ley, costumbre o acuerdo a vivir y trabajar en una tierra perteneciente a otra persona, de forma remunerada o no, y que carece de libertad para cambiar su situación” (sección I, artículo 1b).

³ El artículo que presentamos es una nueva versión parcialmente modificada y editada de Bedoya, Eduardo y Álvaro Bedoya: “El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana”. Documento de trabajo n.º 40. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2005. El citado estudio fue resultado de una investigación realizada desde fines del 2003 hasta marzo del 2004 por encargo y supervisión de Patrick Belser, de la Oficina Internacional del Trabajo del Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso. En él también participó Nilda Chia, abogada especialista en poblaciones indígenas, quien elaboró la sección legal.

agotando, la industria maderera se traslada de manera rápida hacia otras regiones relativamente vírgenes. El proceso se inició en el Perú durante la década de 1960 en las cuencas del Bajo Urubamba y el Alto Ucayali, en los departamentos del Cusco y Ucayali respectivamente, y se extendió durante las décadas de 1980 y 1990 sobre todo a las partes altas de estas cuencas, y también en otros departamentos como Madre de Dios y Loreto. Debido a la continua necesidad de expandirse a zonas anteriormente no explotadas, en repetidas ocasiones los madereros han “tropezado” de forma traumática y desarrollado relaciones de carácter perverso con grupos indígenas aislados o de contacto reciente.⁴

Sin embargo, las referidas interacciones han producido también otro tipo de fenómeno: la expansión del sistema del habilito y enganche. Elaborado a partir de visitas de campo, de entrevistas con pobladores, dirigentes indígenas y especialistas regionales de ONG, así como de la revisión de archivos, este artículo demuestra que sobre todo la habilitación y el enganche, y en menor medida la esclavitud clásica y otras formas de trabajo forzoso, aún persisten en el Perú.⁵ De acuerdo con el estudio realizado por encargo de la OIT, en los departamentos de Ucayali y Madre de Dios se deben señalar nueve zonas particularmente problemáticas en relación con el problema del trabajo forzoso.

Ucayali

- 1) Las cuencas de los ríos del Alto Yurúa y Mapuya, hábitat de los murunahuas (chitonahuas).
- 2) La cuenca del río Alto Purús, hábitat de los mashco-pirus, cashinahuas, shanarahuas, amahuakas, kulinas, mastinahuas, chandinahuas, asháninkas y otras familias indígenas aisladas desconocidas.

⁴ Por desgracia, los contactos preliminares entre *madereros* y nativos han sido absolutamente negativos para la población indígena, y a menudo han dado lugar a la extinción —por epidemias— de los sectores nativos contactados. Por ejemplo, Wahl, en un artículo sobre la extracción de madera (Wahl, Lissie: “El Manu, los nahua y sephua frente a la madera: Ideología y producción”, en *Perú Indígena* n.º 12 (28), p. 151), calcula que entre 50% y 60% de los nahuas han muerto como resultado de este contacto (véase Defensoría del Pueblo: “Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial”. Documento interno. Lima: Defensoría del Pueblo, 2002, pp. 45-46. Huertas, Beatriz: “La extracción forestal y los pueblos indígenas en aislamiento de Madre de Dios”, en *Los pueblos indígenas de Madre de Dios: Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: International Work Group for the Indigenous Affairs-IWGIA, 2003, pp. 353-355).

⁵ No obstante su existencia fue ampliamente documentada en las décadas de 1980 y 1990.

- 3) Las cuencas de los ríos Blanco y Santa Ana de la Cordillera Azul, hábitat de los cashibo-cacataibo.
- 4) Las cuencas de los ríos Abujau y Callería, donde se localiza la comunidad Isconahua.
- 5) La cuenca del río Alto Tamaya, hábitat de los shipibos, en Ucayali.
- 6) La cuenca del río Alto Ucayali, específicamente la Quebrada Sheshea, donde se ubican las comunidades Paratari y Capirushari (asháninka).

Madre de Dios

- 7) La provincia de Tahuamanu.
- 8) La cuenca del río Los Amigos.
- 9) La cuenca del río Las Piedras.⁶

Aunque la investigación realizada con la OIT no abarcó el departamento de Loreto, en trabajos posteriores pudimos comprobar que en las cuencas de Pacaya Samiria y en el denominado Abanico del Pastaza, lugares, ambos, ubicados en el referido departamento, tanto la tala ilegal como el sistema de habilitación y enganche están ampliamente difundidos.⁷ En este artículo hacemos asimismo una detallada referencia al caso de los urarinas localizados en la cuenca del Chambira-Urituyacu, también en el departamento de Loreto. En la medida en que se trata de un recurso que puede ser explotado de manera no sustentable —es decir, no renovable—, la frontera de extracción está migrando continuamente hacia zonas nuevas antes no explotadas. Unas surgen y otras desaparecen. Tal como se analizará en este artículo, las relaciones de trabajo (sea cual fuere su forma) continúan reproduciéndose en zonas remotas y fuera del control gubernamental; es decir, allí donde los patrones encuentran comunidades indígenas aisladas y tradicionales que no están familiarizadas con sus derechos, las leyes y los respectivos regímenes reguladores.

⁶ Los representantes de INRENA y de la Policía confirmaron que entre 3.500 y 4.500 personas trabajan en zonas no autorizadas de Madre de Dios (*i.e.*, reservas naturales, zonas territoriales reservadas para grupos no contactados o comunidades indígenas, etcétera), principalmente localizadas a lo largo de los ríos Las Piedras y Los Amigos (entrevista con Cristian Más Univazo, 20 y 21 de noviembre del 2003).

⁷ Bedoya, Eduardo: “Causas de la degradación medioambiental y forestal en la cuenca amazónica del Perú y su relación con la pobreza: El caso de la región del Abanico del Pastaza”. Consultoría realizada para la WWF, 2005.

CONTEXTO HISTÓRICO

Durante los últimos treinta años del siglo XIX, el proceso de expansión del mercado en actividades como la agricultura, la minería y la extracción del caucho condujo al desarrollo de distintas modalidades de reclutamiento de mano de obra y a relaciones laborales que no se correspondían con las formas clásicas de un mercado laboral y con el trabajo asalariado.⁸ El desarrollo del capitalismo requirió de trabajadores que en muchos casos poseían sus medios de subsistencia, como su propia tierra. Ello perjudicó la posibilidad de un rápido y eficiente reclutamiento de la fuerza de trabajo, dado que en la medida en que la población económicamente activa iba teniendo acceso a la tierra, se iba mostrando también reticente a trabajar para otros.

Una de las formas utilizadas con mayor frecuencia para reclutar mano de obra fue el sistema de adelantos de dinero, sea para fijar la residencia de los trabajadores en las haciendas o plantaciones, sea para reclutar campesinos en las comunidades indígenas (enganche). En ambos casos hubo factores extraeconómicos. Cuando el sistema de endeudamiento no funcionó, los trabajadores fueron forzados a trabajar por medios violentos. La intensidad de la utilización de formas extraeconómicas dependió del tipo de actividad productiva, del acceso de la población indígena a la tierra, de la demanda de mano de obra y de la densidad demográfica regional. El nivel de libertad —o de la pérdida de ella— también variaba de acuerdo con la forma de reclutamiento de los trabajadores o del volumen de la deuda adquirida.⁹

TRABAJO FORZOSO Y ENGANCHE EN LA AMAZONÍA PERUANA, 1900-1975

Durante el *boom* del caucho (1910-1920) en la Amazonía peruana, la escasez de mano de obra provocó que cientos de trabajadores indígenas (piros, conibos, amueshas, campas, etcétera) fueran reclutados inicialmente por medio del sistema de enganche, para lo cual se solía recurrir a mecanismos extraeconómicos. Bajo este sistema, los trabajadores caucheros debían entregar al patrón grandes cantidades de caucho con el objetivo de pagar

⁸ Knight, A.: “Debt Bondage in Latin America”, en *Slavery and Other Forms of Unfree Labor*. Editado por L. Archer. London: Routledge, 1988; del mismo autor, “Mexican Peonage: What was it and Why was it?”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 18, parte 1, 1986.

⁹ Bedoya, E.: “Bonded Labor, Coercion and Capitalist Development”, en *Quaderns* n.º 10. Barcelona, 1997.

las deudas adquiridas por el adelanto de diferentes tipos de bienes, como cuchillos, ropa, ollas, etcétera.¹⁰

En realidad, tarde o temprano la mayoría de los trabajadores endeudados fueron sometidos a un estado de semiesclavitud por deudas.¹¹ La población nativa no podía abandonar el área de trabajo o entablar intercambios similares con otros patrones caucheros sin el permiso de su propio patrón. Este podía imponer fácilmente los términos de intercambio y mantener a sus trabajadores en un perpetuo endeudamiento, aislados del resto de comerciantes o intermediarios.¹² Chevalier argumenta que este sistema de enganche fue posible gracias a la reproducción de la relación tradicional que se da entre iguales, denominada *ayompari* entre los campos, aunque evidentemente aquí de forma asimétrica y distorsionada. La mencionada relación permitía a los campos intercambiar bienes de manera regular con un reconocimiento formal del intercambio. Usualmente la economía indígena es una economía de reciprocidad, pues se basa en el intercambio de bienes; es lo que se denomina una economía de don: por un lado, existe el imperativo de compartir todos los bienes materiales; por el otro, el que recibe un bien está obligado a reconocer la relación creada por la deuda adquirida.¹³ La esencia de tal economía reside en que tanto el que da como el que recibe tienen la obligación de devolver algo. Los bienes intercambiados deben ser más o menos equivalentes, lo que no excluye que existan entre ambas personas intereses al realizar las transacciones. No obstante, ello es muy diferente de la posibilidad de que haya acumulación o ganancia en uno u otro lado de la relación.

A diferencia de la *ayompari*, el vínculo que existía y existe entre el patrón y el trabajador endeudado es fundamentalmente asimétrico y conduce por sí mismo a un proceso de acumulación de capital, lo que está totalmente ausente en un modo de reproducción simple y de subsistencia tradicional. La relación patrón/trabajador implicaba, e implica en la actualidad con otros productos, que al trabajador enganchado no se le remuneraba una porción importante del caucho extraído, por desconocimiento de los sistemas de peso y medida, o de los precios de mercado.

El *boom* del caucho provocó tal nivel de demanda de trabajadores que incluso no fue posible atraerlos con el ofrecimiento de bienes manufacturados.¹⁴ Como consecuencia, numerosos patrones caucheros recurrieron al

¹⁰ Chevalier, Jacques M.: *Civilization and the Stolen Gift: Capital, Kin and Cult in Eastern Peru*. Toronto: University of Toronto Press, 1982, p. 198.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Chase Smith, Richard: *Amazonía: Economía indígena y mercado*. Quito: OXFAM América/COICA, 1996, p. 163.

¹⁴ *Ibid.*, p. 199.

trabajo esclavo y al reclutamiento de nativos bajo la modalidad de correrías. Chevalier explica que esto se produjo por medio de acuerdos entre los comerciantes blancos y los nativos responsables de las incursiones y redadas; la población indígena capturada era entregada y, a cambio, los patrones proporcionaban armas y municiones; “un nativo capturado valía un arma de fuego”.¹⁵ Por tanto, los trabajadores constituían auténticas mercancías intercambiables, como en un clásico sistema de esclavitud. No obstante, los trabajadores indígenas mantenían sus medios de subsistencia y, de hecho, muchos de ellos tenían acceso a parcelas de tierra donde practicaban una agricultura de rozo y quema; de esa forma cubrían sus necesidades familiares, lo que a su vez posibilitó a los patrones-esclavistas reducir los costos de mantenimiento de la mano de obra esclava.¹⁶

MODUS OPERANDI

LA TALA ILEGAL

En el Perú, el carácter informal es un rasgo propio de las actividades madereras, principalmente en sus fases extractivas. Además, en la mayoría de las zonas problemáticas identificadas anteriormente esas labores ilegales se localizan en territorios comunales indígenas o Reservas Territoriales creadas para proteger a grupos de contacto inicial.¹⁷ Algunos autores consideran que el 80% de la madera extraída en el Perú lo es de manera ilegal, y en Madre de Dios esa cifra alcanza el 90%,¹⁸ aunque el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) sostiene que este porcentaje solo asciende a 30% o 40%. La documentación del Ministerio de Agricultura demuestra que la extracción ilegal de caoba y cedro aumentó dramáticamente, pues

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 201.

¹⁷ Huertas (Huertas, Beatriz: *Los pueblos indígenas en aislamiento*. Lima: International Work Group for the Indigenous Affairs-IWGIA, 2002, p. 71) sugiere que el deseo de los madereros de ingresar en las comunidades o territorios indígenas ocurre precisamente porque ellas han sido consideradas fuera de los límites permitidos para la extracción. No obstante, también se ha comprobado la superposición parcial o total de algunas concesiones forestales en territorios ocupados por grupos indígenas aislados o de reciente contacto. En cualquier caso, esas zonas todavía disponen de amplias reservas de madera caoba o cedro, las dos especies con mayor demanda.

¹⁸ Huertas (Huertas, Beatriz: *La extracción forestal y los pueblos indígenas de Madre de Dios: Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: International Work Group for the Indigenous Affairs-IWGIA, 2003, p. 354) cita a COICAP (2002, 2001).

entre 1997 y el 2000 pasó de unos 10.000 pies tablares a 140.000 pies tablares.¹⁹

La ilegalidad de la extracción de la madera proviene de dos tipos de prácticas. Toda la extracción de madera de las regiones forestales del Perú debe registrarse en dos documentos: una guía de transporte (GTF) y una hoja de cubicación (HC), documentos que son entregados a los madereros o a los patronos que reciben contratos de extracción maderera, o, más exactamente, concesiones forestales de INRENA. Por lo general, si un maderero ilegal no dispone de permiso para extraer madera en una zona específica, opta por comprar el GTF y el HC de otros madereros, o de un mercado informal, y los altera de tal forma que pareciera que tiene el permiso apropiado para realizar sus actividades económicas.²⁰ Pero el fenómeno de la ilegalidad también ocurre a la inversa; es decir, cuando un maderero tiene el permiso forestal adecuado en una zona, pero decide extraer madera fuera de los límites del espacio autorizado, envía a sus equipos de trabajo a esas zonas y registra información falsa o distorsionada en sus propias GTF y HC.

Si la madera cortada por un extractor ilegal es considerada legal, puede incluso venderse a un precio mayor del que usualmente se negocia cuando se trata de madera extraída sin el permiso. Por ejemplo, la caoba y el cedro extraídos de manera legal eran, en el 2003, normalmente vendidos entre 3,50 nuevos soles y 3,20 nuevos soles por pie tablar respectivamente; pero si se trataba de madera cortada ilegalmente, el precio pactado era bastante más bajo. Tales diferencias entre el precio de venta legal y el ilegal se mantienen en la actualidad. Por lo mismo, el maderero siempre ha buscado —y siempre buscará— “legalizar” su madera comprando el GTF o el HC de otros madereros, pues ello sirve para incrementar sus beneficios económicos. Este proceso de “legitimar” la madera extraída por medio de la obtención de permisos o documentos en zonas prohibidas, o de la utilización de permisos de una zona para extraer en otra, se denomina “blanqueo de madera”, y sería el equivalente del lavado de dinero en la industria maderera.

El carácter ilegal de la extracción forestal en el Perú no debe conducirnos a una descripción errada del perfil del maderero. Los patronos que disponen de permisos o concesiones forestales pueden ser del lugar y extraer madera de manera legal o ilegal; pero el financiamiento de tales actividades proviene

¹⁹ Ministerio de Agricultura: “La tala ilegal en el Perú” (documento interno, presentación en Power Point), 2002, p. 3.

²⁰ Representantes de la Defensoría del Pueblo afirman que esta es una práctica difundida (“Superposición de concesiones forestales, extracción ilícita y comunidades nativas”. Documento interno. Lima: Defensoría del Pueblo, 2003, pp. 30-31).

de grandes corporaciones internacionales o de poderosos grupos industriales madereros, quienes, a su vez, entregan dinero a habilitadores que residen en ciudades de mediana dimensión. Los habilitadores, por otro lado, distribuyen adelantos entre patrones enganchadores cuya residencia es relativamente más cercana a los territorios donde se extrae la madera. Al proporcionar comida, dinero y equipo de trabajo a los patrones locales, los condicionan a venderles a ellos la madera. Esto ha permitido a los referidos industriales madereros la extracción de por lo menos unos 25 millones de pies tablares de madera caoba y cedro de forma ilegal en territorios de más de 200.000 Ha y donde habitan comunidades indígenas tradicionales y numerosos grupos aislados, no contactados o de contacto inicial. Estos volúmenes de madera reportan varias decenas de millones de dólares anuales. La dimensión del saqueo ha sido tal que a fines de la década recién pasada el Gobierno peruano declaró la provincia de Tahuamanu, del departamento de Madre de Dios, como “zona de emergencia”.²¹

La institución estatal encargada de normar y supervisar la explotación de los recursos naturales, el INRENA, ha intentado luchar contra la tala ilegal transformando el sistema de concesiones forestales. Con el anterior sistema, diseñado en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (21147) del 15 de mayo de 1975, a las personas individuales se les otorgaban contratos renovables de 1.000 Ha. La reforma del 2000 (ley 27308) reemplazó al anterior sistema de concesiones por uno que autoriza la explotación forestal por cuarenta años y en una extensión de 40.000 Ha. Aunque algunos funcionarios del INRENA argumentan que el nuevo sistema alentarán a los madereros a adoptar prácticas más racionales y sostenibles de extracción, otros representantes de la mencionada institución se muestran pesimistas respecto de su efectividad y están convencidos de que algunos de los grandes grupos de madereros seguirán explotando la riqueza forestal del país para su propio beneficio.²² Asimismo, la nueva modalidad de concesiones forestales no elimina la incertidumbre sobre si es factible reducir la intensidad de la práctica del blanqueo de madera, fenómeno muy común en Ucayali, Madre de Dios y Loreto, o si se resolverán los continuos problemas de superposición de concesiones forestales en territorios indígenas o reservas naturales. Por el momento, el sistema de habilito sigue funcionando.

²¹ Bedoya, Eduardo y Álvaro Bedoya: “El trabajo forzoso en la extracción de madera en la Amazonía peruana”. Documento de trabajo n.º 40. Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso. Ginebra: OIT, 2005.

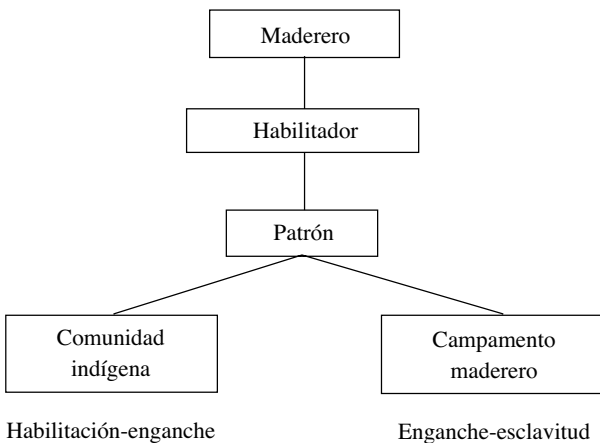
²² Huertas, *op. cit.*, 2003, p. 77.

LA HABILITACIÓN-ENGANCHE EN LAS COMUNIDADES NATIVAS

En términos de organización productiva, la extracción de madera en el Perú se lleva a cabo utilizando el sistema de habilitación, por el cual el trabajador que efectivamente corta la madera está separado del maderero que financia la actividad por una serie de intermediarios. La clave del sistema de habilitación es la cadena de endeudamiento creada entre el industrial maderero, el intermediario y el trabajador. Tal como se ha indicado, el industrial maderero se asegura una parte de la producción de madera adelantando a los habilitadores una cantidad específica de dinero; a su vez, los intermediarios realizan pequeños adelantos de dinero o equipo de trabajo a los patrones enganchadores locales. En el extremo final de la cadena, el patrón —endeudado por un habilitador— tiene dos alternativas posibles en la organización de la extracción de madera: la primera es por medio de la habilitación de las comunidades nativas; la segunda, los campamentos madereros (véase el gráfico 1). Las dos opciones pueden conducir al enganche y al peonaje o servidumbre por deudas, y en algunos casos a formas extremadamente perversas de trabajo forzoso. En este artículo se analiza solo el primer caso.

En un primer escenario, un patrón, por lo general un comerciante mestizo, suele dirigirse a un sector de los dirigentes de una comunidad nativa y les ofrece un anticipo —dinero, productos manufacturados u obras de infraestructura comunal (por ejemplo, una escuela, una cancha de fútbol)— a cambio de una cierta cantidad y tipo de madera que ha de ser entregada durante la temporada de extracción maderera o al final de la zafra. El acuerdo,

Gráfico 1
Habilitación y trabajo forzoso



escrito o verbal, estipula normalmente que la comunidad solo puede vender la madera cortada al patrón que le entregó el “anticipo” o adelanto de dinero. A partir de la revisión de numerosos contratos (escritos o verbales) entre comunidades indígenas, enganchadores e incluso habilitadores, se puede observar una cierta recurrencia a un tipo específico de arreglo entre los tres actores económicos. Por lo general, los acuerdos implican que el habilitador se quede con el 50% de la madera extraída (caoba, por ejemplo), el patrón enganchador con el 30%, y la comunidad indígena con el 20%. Lo más sorprendente de tales acuerdos es que en numerosas ocasiones no se especifica el valor monetario de la madera que se va a extraer: el 20%, el 30% o el 50% carecen de referentes monetarios específicos, dado que nunca se acordó ni se comunicó el posible valor del 100% de la madera o el precio de un pie tablar de madera cortada. Sin embargo, la práctica es que el enganchador puede entregar un adelanto de 5.000 nuevos soles en dinero o en bienes que son sobrevalorados. Tanto el dinero como los bienes son considerados como adelantos o anticipos de una parte (tampoco especificada) del 20% que le corresponde a la comunidad y que en el futuro serán descontados con la entrega de la madera cortada por los trabajadores indígenas.

A partir de ello, la comunidad enfrenta normalmente una serie de dificultades. Primero, cuando se mide la madera cortada por la comunidad, el patrón argumenta, de manera arbitraria, que gran parte de ella no cumple con los requisitos mínimos, debido a que es de mala calidad, está mal cortada, es muy pequeña o carece de valor comercial.²³ Aunque el patrón, en último caso, también se queda con el trozo de madera o árbol talado considerado de poca calidad comercial, no lo contabiliza como parte del o de los porcentajes acordados. En virtud de que los trabajadores indígenas no están familiarizados con los estándares comerciales y carecen de una adecuada formación para estar alertas a las prácticas de medición “particular” del patrón, la sistemática subvalorización de la madera cortada por la comunidad —denominada “castigo de madera”— constituye una costumbre muy común.

Segundo, cuando los trabajadores indígenas de la comunidad presentan al *patrón enganchador* un árbol cortado de madera caoba, desconocen el valor comercial real de la materia prima entregada. En ese contexto, el *patrón enganchador* puede fácilmente argumentar que el árbol de caoba de 2.000 pies tablares vale solo 1.000 nuevos soles cuando en realidad esa madera tiene un precio promedio, en Puerto Maldonado, de 7.000 nuevos

²³ Villasante, Mariella: “Impacto del sistema de habilitación y enganche en la organización comunal y familiar de Betania, comunidad nativa Campa-Asháninka, río Tambo (Junín)”. Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1983, p. 72.

soles.²⁴ Es decir, el enganchador engaña a los trabajadores nativos. Luego el patrón les indica que la primera entrega equivale solo a un pequeño porcentaje de los 5.000 nuevos soles anticipados. Más aun: como tampoco conocen el equivalente en dinero del 20% que les corresponde, el patrón maderero o enganchador puede argumentar que los 1.000 nuevos soles son solo una porción mínima de aquel 20%. Tras haber cortado varios árboles, los trabajadores pueden necesitar más bienes o dinero, y se los solicitan al patrón, que accede al pedido; así, este les adelanta dinero o bienes como parte del 20%, que, tal como hemos explicado, carece de referente monetario exacto.

Por medio de las prácticas de castigo de madera y subvaloración de la madera entregada, los patrones engañan a los miembros de la comunidad indígena diciéndoles que no están cumpliendo con las cuotas o porcentajes originalmente acordados. Son estas prácticas las que constituyen la forma de iniciar el sometimiento de los trabajadores por medio de las deudas. Tal como se ha indicado, el patrón está en capacidad de escoger la forma en que la comunidad puede cubrir o pagar la deuda, sea entregando más madera o enviando trabajadores a un campamento maderero de propiedad de aquel.

Como resultado de ese tipo de contratos y prácticas, el habilitador y el patrón enganchador postergan de manera indefinida el cumplimiento de la totalidad del contrato y, paulatinamente, transforman el contrato de habilitación-enganche en un peonaje por deudas; es decir, en una práctica para retener y no para reclutar trabajadores. Las deudas constituyen un instrumento de retención de trabajadores y de transformación de la mano de obra libre en fuerza de trabajo sometida a trabajo forzoso. Atrapado por las referidas deudas, el trabajador no puede recurrir a otros mecanismos para pagarlas, como podrían ser laborar para otro empleador o solicitar un préstamo a otra persona. El trabajador endeudado tiene que pagar su deuda trabajando para el *patrón-enganchador* con quien se endeudó, y así entra en un círculo vicioso de adelantos, engaños, más anticipos y más deudas.

La deuda pendiente puede ser usada para “[...] mantener a los nativos como peones por décadas o generaciones”.²⁵ El biólogo Álvarez presenta ejemplos bastante ilustrativos del norte amazónico.²⁶ Según este autor, un

²⁴ Schulte-Herbrüggen, Björn y Hefrid Rossiter: *Project Las Piedras: A Sociological Investigation into the Impact of Illegal Logging Activity in Las Piedras, Madre de Dios, Perú*. Edinburg, Gran Bretaña, 2003, p. 4.

²⁵ Informe técnico. Reserva Comunal “El Sira”. Pucallpa: AIDSESEP, 1995, p. 291.

²⁶ Álvarez Alonso, José: “El bosque prohibido”, en revista *Mi Tierra*, 15 de setiembre del 2003.

conocido maderero de Iquitos firmó un acuerdo o un “contrato” con la comunidad de Salvador Pava, en el Alto Nanay, para extraer madera por un valor de aproximadamente 491.000 nuevos soles en el mercado —de acuerdo con su lista de trozas—; a cambio, les pagó con un generador de luz y un tendido eléctrico cuyo costo, en conjunto, no sumaba 5.000 nuevos soles. Otro caso es el que sucedió en la comunidad de Peruanito, Alto Corriente.

Allí, un indígena jíbaro pensó hacer un buen negocio cuando pactó con otro maderero la extracción de 40 trozas de caoba (de un promedio de 40-50 pulgadas cada una) a cambio de un motor peque-peque “chino”. Un dirigente de la federación del indicado grupo nativo averiguó en Iquitos el precio de la caoba en el mercado de Iquitos: alrededor de 370.000 nuevos soles, mientras que el motor “chino” valía exactamente 1.270 nuevos soles. Peor aun: en seguida el maderero “tiró saldo” y le informó al indígena que todavía le quedaba debiendo plata.²⁷ En otras palabras, la diferencia de precio de la madera en el mercado urbano y el correspondiente valor asignado por el enganchador constituye no solo un mecanismo de estafa sino también de prolongación de un contrato y, por tanto, de sometimiento de los trabajadores nativos.

La extensión de tales deudas en el tiempo conduce a todo tipo de abusos. La antropóloga McKinley,²⁸ quien durante la década de 1990 realizó un estudio sobre el enganche entre los urarina de la selva norte, en la provincia de Loreto, en el departamento del mismo nombre, describe el caso de un juicio iniciado por dos hermanos urarina que demandan a un patrón enganchador local por conducta abusiva. Los mencionados hermanos manifestaron cómo, a través de los años, habían entregado a Carlos M. miles de kilos de arroz y cientos de troncos de madera fina para su venta en Iquitos, además de grandes cantidades de plátano, tortugas de río (*taricayas*), animales de monte y pieles finas. Según la versión de los demandantes, Carlos M. no solo no les había pagado el valor de los productos que ellos le habían entregado, sino que además les había robado una canoa y un motor fuera de borda. Peor aun: el referido patrón local les pagaba solo ocasionalmente; les entregaba de manera eventual camisas, baterías y cartuchos de escopeta. En una ocasión, el indicado intermediario proporcionó a uno de los demandantes un radio a transistores pero que dejó “[...] de funcionar inmediatamente después de la entrega”.²⁹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ McKinley, Michelle: “Intercambio en litigio: Peonaje por deuda y políticas de movilidad social entre los urarina”, en *Amazonía Peruana*, tomo XIV, nn.º 28-29, 2003, p. 18.

²⁹ *Ibid.*, pp. 18-19.

El antropólogo Dean,³⁰ quien también realizó un estudio sobre el enganche entre los urarina, donde la producción de tejidos de fibra de palmera y no solo la madera es la moneda de cambio utilizada, indica que el mencionado sistema de endeudamiento, enganche inicial y luego peonaje por deudas es igualmente facilitado por el hecho de que el patrón a menudo se inserta en la estructura social del grupo o comunidad indígena por la vía del compadrazgo o el matrimonio. Dean señala que el patrón enganchador suele tratar con un varón o jefe de la casa comunal a quien se le entregan los adelantos o mercancías o bienes manufacturados. El patrón manipulará el descontento dentro de la comunidad y aprovechará los conflictos para enfrentar a unos contra otros. En otros casos, cuando los madereros o patrones establecen acuerdos con algunos dirigentes indígenas para asegurar el acceso a las tierras de las comunidades y garantizar el reclutamiento de la mano de obra indígena, muy rara vez respetan las costumbres negociadoras de las poblaciones indígenas y terminan dividiendo a las comunidades en cuestión, para lo cual utilizan en algunos casos la coerción y en otros la violencia.

Por ello, el patrón establece relaciones de intercambio por separado con los individuos o grupos enfrentados.³¹ El varón —denominado *kuruna* o jefe entre los urarina— es el que concreta tales negociaciones. Sin embargo, tal como lo indica McKinley,³² el mencionado jefe de la comunidad puede organizar cuadrillas de trabajo formadas por parientes para solicitar ayuda gratuita a uno o más de sus yernos o pretendientes de sus hijas, para dedicarse a la extracción de madera, al cultivo de plátano o a la obtención de carne, pieles o tortugas de río, con el objeto de pagar la deuda adquirida. En otras palabras, el trabajador nativo, que es finalmente el que extrae o cosecha el producto requerido para pagar la deuda, se somete a las exigencias de un adulto nativo mayor que, a su vez, depende de las demandas del patrón enganchador.

Lo fundamental en la modalidad de la habilitación-enganche es que el patrón enganchador es en la práctica un reclutador de fuerza de trabajo. A propósito de los urarina, Dean³³ es sumamente explícito al respecto. Para él, “[...] los patrones son contratistas de mando de obra”.³⁴ El problema radica en que tal sistema es considerado por los urarina como parte de un esquema

³⁰ Dean, Bartholomew: “Múltiples regímenes de valor: Intercambio desigual y la circulación de bienes intercambiables de fibra de palmera entre los urarina”, en *Amazonía Peruana*, tomo XIII, n.º 25, 1995, p. 81.

³¹ *Ibid.*, p. 94.

³² McKinley, *op. cit.*, 2003, p. 211.

³³ Dean, *op. cit.*, 1995, p. 96.

³⁴ *Ibid.*

de intercambio y no de relaciones de producción o relaciones laborales. Concretamente, en su raciocinio respecto del trabajo con los patrones los hombres urarina se basan más en las imágenes de intercambio que en el control de la fuerza de trabajo. Esto no significa que “[...] los Urarina no se den cuenta de la coacción y la desigualdad en sus relaciones con los patrones”.³⁵ Tampoco, según Dean, se debe pensar que los urarina no emplean astucia en sus negociaciones con los regatones. Lo que ocurre es que el pago de las deudas se posterga de manera constante, e incluso se logra un arreglo por medio de la violencia, la coerción y el chantaje o la fuga o la transmisión intergeneracional de las deudas acumuladas.³⁶

Al funcionar como un reclutador de fuerza de trabajo y al endeudar y comprometer a trabajadores indígenas, el patrón enganchador puede trasladarlos a campamentos madereros. Un ejemplo de ello es el que afectó a principios de la presente década a los cashibo-cacataibo de la comunidad de Sinchi Roca en San Alejandro. Un dirigente indígena describe que unos madereros pagaron a los dirigentes comunales con motosierras, machetes y botes a cambio de un “permiso” para trasladar a veinte nativos de la comunidad —hombres, mujeres y niños— a la zona alta de la cuenca, donde se instaló un campamento. Una vez allí establecidos, a los trabajadores indígenas no se les permitió abandonar el lugar, y se les pagaba con latas de atún y otras mercaderías. En la medida en que los dirigentes indígenas no firmaron documento escrito alguno, resultó problemático denunciar al patrón responsable de tal acción. No obstante, cuando, en diciembre del 2001, un sector de la comunidad informó del hecho al Ministerio de Trabajo, los miembros de la comunidad que se encontraban cautivos fueron liberados. Todo indica que este tipo de sucesos son comunes entre los cashibo-cacataibos. De acuerdo con un dirigente de una comunidad nativa del mismo grupo étnico, los cashibo-cacataibos que permanecen aislados lo hacen porque: “[Estos] calatos se separaron de nosotros porque no querían caer en manos de los madereros porque ellos les hacen trabajar a su gente de sol a sol sin descanso alguno y pagándoles una miseria”.³⁷

Tal es el temor que tiene el grupo étnico cashibo-cacataibos a los madereros, que cuando se produce un encuentro entre ambos aquellos no dudan en atacarlos. De acuerdo con un estudio de AIDSESP sobre los cashibo-cacataibos en situación de aislamiento, esos enfrentamientos han

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*; véase también McKinley, *op. cit.*, 2003, p. 213.

³⁷ Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP): “Estudio técnico establecimiento y delimitación territorial para el grupo indígena no contactado ‘cashibo cacataibo’”. Pucallpa: AIDSESP, 1999, anexo.

producido la muerte de por lo menos un miembro de ese grupo étnico o familia.³⁸

Otro aspecto importante es que por lo común el patrón procura, en la medida de lo posible, ser el único intermediario en cada una de las comunidades donde trabaja. Este control monopólico del flujo de entrada y salida de bienes suele ser efectivo en las zonas más alejadas de los grandes ríos, en las cuencas altas o en las comunidades más tradicionales. Esto le permite inmovilizar la mano de obra de las comunidades. El patrón actúa sobre la base del chantaje: “Si tú no me pagas, no te entrego más comida o dinero”; y como no suele haber más que un enganchador en la zona, el poblador nativo acepta las condiciones que limitan su libertad y su capacidad de decisión. Pero tal cosa no ocurre siempre. En las zonas más cercanas a los grandes ríos o en los núcleos urbanos más importantes, los habitantes de las comunidades tienen más alternativas y, por lo mismo, disponen de una mayor capacidad de negociación e incluso pueden utilizar el sistema de adelantos para su propio beneficio, siempre y cuando existan otros habilitadores disponibles.

Visto en conjunto, se puede afirmar que este complejo proceso de adelantos y reclutamiento de trabajadores que funciona en los territorios de las comunidades indígenas, como de habilitación-enganche, se transforma eventualmente en una modalidad de peonaje o servidumbre por deudas. El referido fenómeno implica que los trabajadores pierden la libertad de escoger cómo saldar las cuentas, situación que se agrava, en todo caso, por la inexistencia de un moderno mercado de crédito que impide que se pueda optar por una alternativa distinta. Por otro lado, para subordinar a los trabajadores y transformarlos en individuos no libres el patrón enganchador no requiere comprar la tierra de las comunidades indígenas ni actuar como si los nativos fueran personas de su propiedad. Además, son los propios trabajadores nativos los responsables de obtener sus medios básicos de subsistencia. Se trata de una forma moderna de trabajo forzoso por la que, fundamentalmente por medio de las deudas y de trampas o engaños, tanto el habilitador como el patrón enganchador disponen de una mano de obra no libre y del valor que ella produce, que en la mayoría de los casos constituyen ganancias de carácter extraordinario.

Tanto la modalidad de la habilitación-enganche como el sistema productivo basado en los campamentos generan impactos sociales y económicos negativos e irreversibles en las poblaciones nativas, muy difíciles de controlar y que tienden, por desgracia, a autorreproducirse.

³⁸ *Ibid.*, p. 53.

Entre otros aspectos, los hombres en edad productiva abandonan las tareas tradicionales de caza, pesca y recolección para pagar las deudas adquiridas. Las mujeres, los niños y las niñas deben trabajar más horas para compensar la escasez periódica de mano de obra en las actividades tradicionales de subsistencia.³⁹ Asimismo, aquellos nativos que han trabajado en las actividades madereras bajo una u otra modalidad se hacen dependientes de los productos manufacturados que reciben, y así se difunde entre ellos un fuerte sentimiento de dependencia y autopercepción de pobreza. Tarde o temprano, este proceso implica solicitar más dinero al patrón enganchador para comprar más bienes de subsistencia provenientes del mercado urbano o pedir directamente al patrón más bienes manufacturados; y como los precios suelen ser altos, las sumas que solicita el trabajador endeudado por lo común se incrementan. Se inicia de esta manera una dinámica perversa entre habilitación, enganche, abandono de actividades tradicionales, incremento de deudas y mayor pobreza. Y esto intensifica aun más el conjunto de impactos económicos y sociales negativos que de por sí generan ya las labores forestales en sus vidas⁴⁰ (véase el gráfico 2).

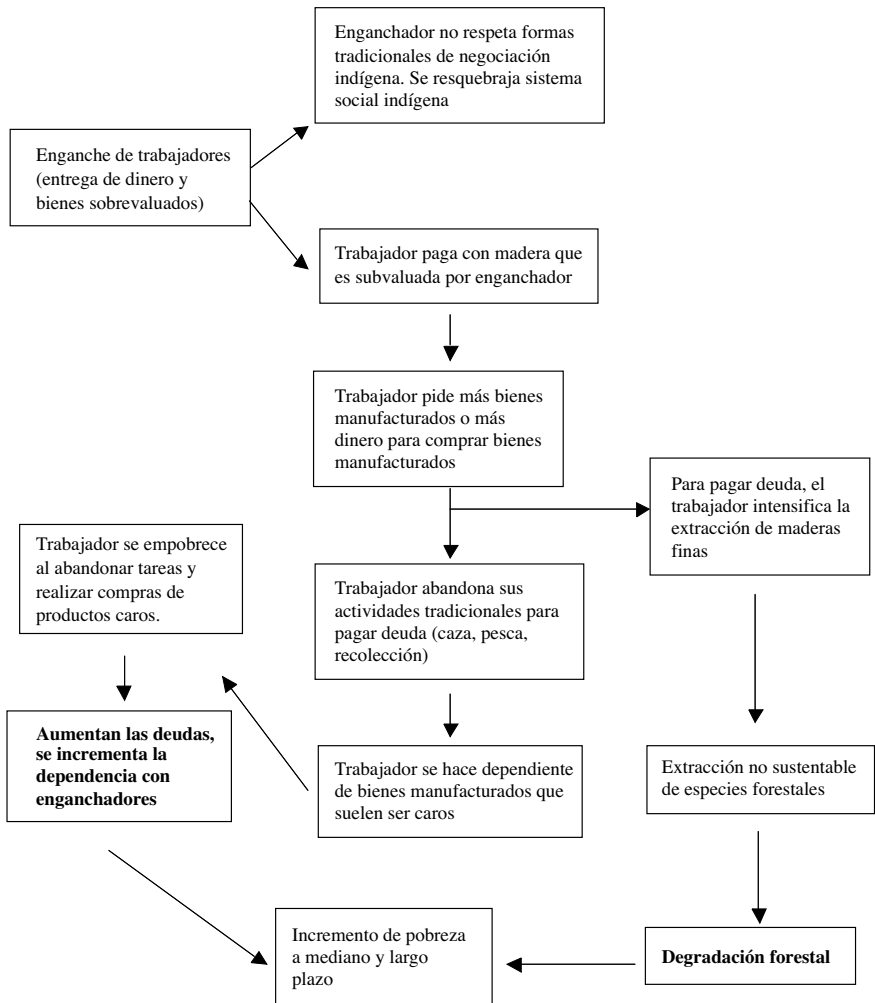
Con el sistema descrito no solo se atenta contra los trabajadores, sino que, tal y como hemos explicado, también se deterioran los recursos naturales necesarios para mantener los medios de producción tradicionales (véase el gráfico 2). En ese sentido, es preciso referirse al deterioro ecológico que se produce como consecuencia de la cadena de endeudamientos generada por el sistema de habilitación, enganche y peonaje por deudas. Los trabajadores endeudados en las comunidades indígenas o en los campamentos madereros, que se sienten presionados a disminuir la carga de sus deudas, tienden a intensificar la búsqueda y la tala de maderas más valoradas en el mercado. Tal como hemos mencionado, ello los conduce a cortar árboles que no han alcanzado el período adecuado de crecimiento y, por lo mismo, a degradar la capacidad de regeneración de las especies forestales valiosas. Cuanto mayor es la deuda de los trabajadores, más rápido es el ritmo de extracción forestal y degradación forestal y, por tanto, el descuido del entorno de los árboles cortados y de los recursos forestales aledaños se torna más evidente (véase el gráfico 2). En otras palabras, cuanto mayores son los niveles de endeudamiento, menores serán las posibilidades de un manejo sostenible del bosque y sus recursos (véase el gráfico 2).

³⁹ Dean, *op. cit.*, 1995, p. 93.

⁴⁰ AIDSESP, *op. cit.*, 1995b, p. 294.

Gráfico 2

Enganche e incremento de pobreza y degradación forestal en las comunidades indígenas tradicionales



FACTORES QUE IMPULSAN EL DESARROLLO DEL PEONAJE POR DEUDAS Y CONTEXTO REGIONAL E INSTITUCIONAL DEL TRABAJO FORZOSO

Lo más destacado de la reproducción del trabajo forzoso en la Amazonía peruana es que ocurre sobre todo en situaciones de aislamiento extremo, en áreas remotas de bajísima densidad poblacional donde no existen ins-

tituciones estatales supervisoras y las poblaciones indígenas desconocen sus más mínimos derechos, a lo que se suma que carecen de un adecuado conocimiento sobre prácticas contables, sistemas de medición y precios de mercado. La inexistencia de una legislación reciente que sancione de manera contundente y explícita al sistema de habilitación y enganche también constituye un factor que facilita la difusión de tal modalidad.

LA AUSENCIA DE SUPERVISIÓN GUBERNAMENTAL

El departamento de Ucayali es una región que se caracteriza por una pobre infraestructura e inmensas dificultades para el transporte. Para viajar de Pucallpa a Atalaya —es decir, de la capital del departamento al segundo centro urbano más grande— se requiere planificar el viaje con varios días de antelación. Es posible trasladarse en un pequeño avión cuyo alquiler puede costar desde 750 dólares. También se puede viajar en alguno de los vuelos regulares que se realizan en los pocos y pequeños aviones existentes. Es posible, por último, navegar por el río, aventura que puede prolongarse hasta veintidós días en algunas temporadas del año. En 1988, un informe de AIDSESP concluyó que: “[...] en circunstancias normales las instituciones estatales son inaccesibles para la población indígena”.⁴¹ En la actualidad, quince años después, la situación de aislamiento se mantiene. Tal como indica el Director Regional de Trabajo, “[...] el equipo de funcionarios [Ministerio de Trabajo] carece de recursos necesarios para visitar y controlar los centros de trabajo que se encuentran muy alejados”. El Defensor del Pueblo de Pucallpa también argumentó que numerosas comunidades indígenas no son accesibles para su institución debido a que se carece de los recursos económicos necesarios para tal fin y del tiempo para realizar esos viajes. “El gran problema que tenemos es la falta de control o supervisión que existe en la región”, indicó el Defensor del Pueblo.

La ausencia de un adecuado control gubernamental tiene tres aspectos importantes. En primer lugar, las autoridades o funcionarios gubernamentales encargados de supervisar los centros o lugares de trabajo rara vez tienen conocimiento directo de las infracciones o violaciones cometidas por los empleadores, a pesar de que ellos reconocen que estas son muy comunes o están muy difundidas. Tanto el Ministerio de Trabajo como la Defensoría del Pueblo carecen de un adecuado registro sobre la práctica del enganche en la región. Los pocos informes que existen consideran que los referidos casos son “incidentes aislados” de maltrato laboral. Asimismo, aunque se cuenta

⁴¹ AIDSESP: “Esclavitud indígena en la región de Atalaya”, en *Amazonía Indígena* n.º 17 y 18. Lima: Boletín de Análisis de COPAL, 1991, p. 8.

con un detallado estudio que lleva por título “Superposición de concesiones forestales, extracción forestal ilícita y comunidades nativas”, dirigido por la Defensoría del Pueblo en el año 2003, en el que se describen minuciosamente los conflictos territoriales existentes y la expansión de las actividades de tala ilegal conducidas por los madereros y patrones, no se aborda el tema de las diferentes prácticas de trabajo forzoso que suelen ser muy comunes en las referidas zonas. El hecho es que, aun cuando las autoridades estatales manifiestan una gran sensibilidad y conocimiento sobre los problemas relacionados con los trabajadores, cuando se trata de la realidad del trabajo forzoso el desconocimiento resulta, salvo excepciones, bastante notorio.

En segundo lugar, cuando las autoridades locales pertinentes se enteran de una seria violación de las normas laborales o de los derechos humanos, muy rara vez disponen de los recursos financieros para demandar a los infractores. Todo indica que la Defensoría del Pueblo de Pucallpa tiene suficiente evidencia de que desde inicios de 1995, por lo menos un patrón maderero ha capturado y esclavizado nativos murunahua, práctica que parece no haber abandonado. No obstante, el Defensor del Pueblo reconoce que el indicado caso no ha sido plenamente asumido o corregido debido a la falta de recursos. En otros casos, la implementación de medidas correctivas carece de suficiente fuerza o eficiencia. De acuerdo con un funcionario de la Defensoría del Pueblo, INRENA ha decidido que los campamentos del referido patrón, ubicados dentro de la Reserva Territorial Murunahua, sean cerrados; sin embargo, aunque su concesión forestal ha sido cancelada o no renovada, en el momento en que se redactó este artículo los referidos campamentos seguían funcionando.

Un tercer aspecto, quizá el más problemático, es que algunos funcionarios locales o regionales que sí se encuentran próximos a los lugares de extracción maderera o a los campamentos madereros, a menudo están involucrados en las mismas actividades ilícitas. En 1988 AIDSESEP denunció que algunos funcionarios locales:

Vinculados fuertemente al poder local [...] han promovido invasiones, detectando terrenos supuestamente libres, han defendido a los invasores y han hecho dormir las solicitudes de reconocimiento territorial indígenas.⁴²

Refiriéndose a la facilidad con la que los madereros obtienen concesiones forestales, a la dificultad de las comunidades indígenas para lograr el reconocimiento de sus territorios y al hecho de que las autoridades policiales suelen acompañar a los madereros en los cobros de las deudas acumuladas

⁴² *Ibid.*, p. 5.

o apoyan a los patrones para forzar a un trabajador indígena a regresar a un campamento, AIDSESEP ha argumentado que algunos funcionarios locales han actuado a favor de algunos importantes madereros y en perjuicio de las comunidades nativas que han sido sometidas al sistema de habilitación y enganche.

La situación descrita no parece haber cambiado. Una serie de funcionarios locales y regionales conforman una vasta y compleja red de poder que en ocasiones apoya las actividades realizadas por los madereros, o en algunos casos ellos mismos se dedican a esta actividad. En el ámbito local, en zonas alejadas no solo algunos policías han sido cómplices en el cobro de deudas o en la recuperación de algunos trozos de madera fina, sino que los madereros han recurrido también a algunos funcionarios estatales para presionar a las comunidades indígenas a vender madera a precios inferiores a los reales. Esto suele ocurrir cuando un maderero ha realizado un trato ilegal con un sector de los dirigentes comunales para extraer madera. Una vez que la madera ha sido cortada y está lista para ser transportada, el maderero amenaza a la comunidad con informar a INRENA (o lo hace), y así obliga a la comunidad a vender su madera a un precio más bajo antes que las autoridades lleguen al lugar para confiscarla.

Cabe resaltar, sin embargo, que en junio del 2005 el Gobierno peruano constituyó la denominada Comisión Nacional Intersectorial para la Erradicación del Trabajo Forzoso mediante resolución suprema 028-2005-TR. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo presidió la Comisión, integrada por representantes de los ministerios de Agricultura, de Energía y Minas, del Interior, de Justicia, de la Mujer y Desarrollo Social, así como de la Defensoría del Pueblo. La Comisión fue constituida con el propósito de investigar y analizar la problemática del trabajo forzoso en el país y elaborar un “Plan de Acción para la Erradicación del Trabajo Forzoso” desde una perspectiva interdisciplinaria. Se trata de promover alternativas de trabajo decente y sostenible entre los trabajadores de la madera y otros trabajadores afectados por el trabajo forzoso. El Plan busca abarcar cuatro componentes: institucional, preventivo, correctivo y reparativo. Dado el carácter temporal de la Comisión, se ha planteado la necesidad inmediata de crear una instancia permanente o, con más exactitud, una Comisión Permanente, capaz de hacerle el necesario seguimiento al Plan de Acción.

EL DESCONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS LABORALES Y LAS PRÁCTICAS ECONÓMICAS PREDOMINANTES

Un primer aspecto es que la abrumadora mayoría de trabajadores nativos no vincula enganche con peonaje por deudas o trabajo forzoso. Algunos traba-

jadores son perfectamente conscientes del grado de explotación que implica la habilitación-enganche pero, tal como ya hemos explicado, su percepción es que ello es resultado de un intercambio comercial desigual entre el patrón enganchador y los pobladores nativos. En otras palabras, entienden que el problema tiene su origen en relaciones comerciales muy desfavorables y no definen a la habilitación-enganche como un sistema de reclutamiento de trabajadores, o no perciben que los patrones son en realidad contratistas de mano de obra.⁴³ Cabe aquí mencionar que un sector numéricamente importante conoce el Convenio 169 de la OIT, relacionado con los derechos indígenas, pero desconoce los Convenios 29 y 105, relativos al trabajo forzoso, o la Convención Suplementaria de las Naciones Unidas sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, el Comercio de Esclavos e Instituciones y Prácticas Similares a la Esclavitud (1956). En esta última se incluye al peonaje por deudas como una forma de trabajo forzoso, lo que ahonda el problema.

Otro aspecto derivado en gran medida del aislamiento y marginación de las comunidades indígenas afectadas por el enganche es que ellas usualmente desconocen los precios del mercado, los patrones usuales de medición y las prácticas contables propias de un mercado moderno. Peor aun: ignoran el valor monetario de los bienes proporcionados por los madereros. Un ingeniero forestal informó haber observado a pobladores nativos en Iparía intercambiar cincuenta manos de plátanos por unos pocos bienes que valen 2 o 3 nuevos soles. Es justamente este desconocimiento de los valores monetarios lo que permite a los madereros someter y endeudar a comunidades indígenas remotas; el enganche funciona mejor cuando las comunidades nativas desconocen el valor real de los bienes que reciben a cambio de la madera que ellos entregan. La ingenuidad empresarial también forma parte del contenido de los contratos, tal como ya se ha explicado. Es conocido que algunos dirigentes comunales firman convenios que ellos mismos no pueden leer o entender, e incluso papeles en blanco cuyo contenido es incluido luego. El analfabetismo es muy alto entre los pobladores indígenas; asimismo, un sector relativamente importante de la población nativa desconoce operaciones básicas de aritmética, como sumar o restar. Refiriéndose a los murunahuas, el Alcalde de Yurua comenta: “Los dirigentes comunales no saben lo que están haciendo. [Los madereros] les indican que firmen el papel y ellos lo hacen; ni siquiera lo leen antes de firmarlo. La falta de información es un problema”.⁴⁴ Los errores que cometen los pobladores indígenas están también

⁴³ Dean, *op. cit.*, 1995, p. 96.

⁴⁴ Defensoría del Pueblo (Perú): “Informe de Viaje N.º 019-2002/DP-PCN”. Memorandum de Sonia Lou Alarcón a Pablo de la Cruz Guerrero (documento interno). Lima: Defensoría del Pueblo, 2002, p. 5.

relacionados con su falta de documentos de identidad, como libreta electoral o militar. Resulta prácticamente imposible denunciar a la Policía un abuso o una falta grave cuando la víctima carece de documentos personales.⁴⁵ Esta dificultad ha sido mencionada por casi todos los informantes entrevistados para este estudio.

En términos generales, para los madereros resulta beneficioso identificar y acercarse a las comunidades históricamente aisladas del mundo externo. Según la antropóloga Wahl: “[...] cuanto más tradicional es la población trabajadora —es decir, cuanto menor es la comunicación o interacción que el grupo ha tenido con el exterior—, menor es el costo en mantenimiento y conflicto”.⁴⁶ Ello explica por qué muchos madereros buscan a los nativos asháninka. Un informante afirma que: “[...] los patronos se aprovechan de la inocencia de los asháninka, su falta de conocimiento de las leyes y su necesidad de bienes materiales, para endeudarlos a través del enganche”.

Esta falta de conocimientos de los indígenas acerca de asuntos económicos ha permitido a los industriales madereros obtener y mantener espectaculares márgenes de ganancia, especialmente en los lugares de venta. Eso es lo que se observa cuando se comparan los valores que adquiere la madera caoba como materia prima en el lugar de extracción con aquellos que presenta en el lugar de venta, antes de su transformación en una mesa de directorio. Un funcionario de INRENA relató el caso de una mesa de conferencias producida con una cantidad de caoba de origen peruano y que fue vendida por 16.000 dólares en los Estados Unidos. La mesa de directorio o conferencias tiene un total de 400 pies tablares de caoba e incluye 14 sillas, cada una con 30 pies tablares de caoba; es decir, 820 tablares de caoba. La materia prima en los Estados Unidos adquiere indudablemente un mayor precio por el valor agregado que implica el pago del transporte, el nuevo tratamiento de la madera, los gastos administrativos y el pago del diseñador del mueble. Los tres gastos mencionados los podemos agrupar en un estimado total de 4.000 dólares (30% del precio al consumidor), restando todavía 12.000 dólares (del precio de venta de la mesa) que es realmente el valor monetario de la materia prima (caoba) de la referida mesa en los Estados Unidos. Doce mil dólares por los 820 pies tablares significan 14,63 dólares por pie tablar. Más aun: si asumimos que un cortador indígena de madera obtiene un promedio de 1.000 nuevos soles por cortar un árbol de caoba que mide en promedio 2.000 pies tablares,⁴⁷ el ingreso que percibe este trabajador nativo equivale a 0,50 dólares por pie tablar. Es decir, el trabajador indígena percibe solo el

⁴⁵ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, 2002, p. 11.

⁴⁶ Wahl, *op. cit.*, 1990, p. 156.

⁴⁷ Schulte-Herbrüggen y Hefrid Rossiter, *op. cit.*, 2003, p. 20.

3,41% del valor de la materia prima en los Estados Unidos. Cabe indicar que el nativo tiene que, por lo menos teóricamente, distribuir su magro ingreso entre sus familiares que lo ayudaron en la extracción y traslado de la madera, lo que reduce aun más sus ingresos y el porcentaje señalado.

A todo ello ha de sumarse el hecho de que se trata de trabajadores que suelen estar sometidos a diversas prácticas de trabajo forzoso y que, en gran medida, trabajan para su subsistencia y para pagar anticipos derivados del enganche u otras deudas posteriores. Además, la lógica cotidiana del dueño de un aserradero en Puerto Maldonado o Pucallpa consiste en adquirir y acumular la madera en sus almacenes cuando el precio internacional o nacional de esa materia prima se encuentra en un nivel relativamente bajo, y la vende cuando el precio está relativamente alto. Esta racionalidad conduce a que, desde la cúspide de la pirámide o cadena de intermediación, siempre se presione hacia abajo los costos de la mano de obra. El enganche y el peonaje por deudas son mecanismos que someten a la mano de obra y controlan el costo de la fuerza de trabajo. En resumen, aunque se debe considerar el costo del trabajo del carpintero, la labor del diseñador y el transporte internacional, resulta claro que los industriales madereros y los dueños de la industria de muebles de otros países obtienen altas ganancias netas del esfuerzo de los trabajadores indígenas peruanos.

LOS MERCADOS LABORALES IMPERFECTOS

Un último factor importante que induce a los madereros a depender del sistema de enganche o esclavitud es la escasez de mano de obra existente en las zonas de extracción de madera. El déficit de mano de obra es tanto de carácter absoluto como relativo: absoluto, en tanto que en las zonas rurales de la Amazonía la densidad poblacional es sumamente baja; y relativo, porque los patrones desean reclutar trabajadores al menor costo posible. Teóricamente, si no hay trabajadores disponibles, el costo de ellos debería ser alto, salvo que existan una serie de mecanismos económicos y procesos políticos y socioculturales adicionales que conduzcan a su abaratamiento. Es justamente eso lo que ocurre en el caso específico de la madera. Una serie de factores económicos y procesos sociales y culturales revierten un contexto demográficamente ventajoso para la población trabajadora indígena en un contexto altamente desfavorable.

Wahl argumenta que la escasez de trabajadores es resultado de las mismas características y demandas de mano de obra de la citada industria. El hecho de que las actividades de extracción maderera sean estacionales, demanda que los trabajadores reclutados tengan una fuente distinta de ingreso durante la época en que no son contratados. Ello:

[...] previene el control absoluto que el maderero podría tener sobre el extractor [pues] resulta posible para el extractor resistirse o negarse por un tiempo a las demandas del maderero retornando a sus actividades de subsistencia [...].⁴⁸

Por otro lado, la constante expansión de las actividades extractivas sobre nuevos territorios o bosques vírgenes, combinada con el hecho de que esa labor es temporal y estacional por naturaleza, evita la formación de un moderno y estable mercado de mano de obra. En su conjunto, ello conduce a que los madereros dependan de formas antisociales de reclutamiento y retención de fuerza de trabajo. El que los madereros se encuentren en constante contacto con nuevas poblaciones ignorantes de sus prácticas laborales coercitivas facilita el establecimiento de las diversas actividades de trabajo forzoso.

A manera de resumen, citamos un informe que sintetiza una serie de observaciones de la Defensoría del Pueblo cuando visitó un conjunto de comunidades nativas en el departamento de Ucayali:

[Dada] la inexistencia de un mercado y el abandono del Estado, la única posibilidad de obtener recursos la tienen con la actividad maderera, pero el desconocimiento de sus derechos y el bajo nivel de instrucción educativo permite que exista abuso por parte de empresas forestales.⁴⁹

A los factores mencionados podemos sumar el aislamiento de las comunidades indígenas en Ucayali, Madre de Dios y Loreto. Ello, lamentablemente, las convierte en candidatas ideales para que los madereros las consideren como mano de obra fácil y explotable.

LA LEGISLACIÓN FORESTAL Y EL SISTEMA DEL HABILITO

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre recientemente derogada, aprobada mediante decreto ley 21147, establecía en el inciso “d” del artículo 40.º, como una de las causales de rescisión del contrato de extracción forestal: “[...] el incumplimiento de las normas sobre salario mínimo, descanso semanal, goce vacacional, seguridad social y jornada legal”. El artículo 7.º señalaba que: “[...] los recursos forestales y de fauna silvestre se debían usar en armonía con el interés social”. Es decir, cualquiera que fuera su denominación o modalidad contractual, se consideraban como nulos los

⁴⁸ Wahl, *op. cit.*, 1990, p. 156. Por otro lado, algunos patrones alientan a sus trabajadores para que abran una chacra cerca de los campamentos madereros, lo que reduce los costos de subsistencia de los trabajadores y posibilita a los patrones disminuir el precio del salario.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, 2002, p. 13.

contratos que obligaban al pago con productos forestales y/o de fauna silvestre a partir de “habilitaciones” recibidas, fueran estas en dinero o en bienes; y en caso de comprobarse la infracción, el habilitador perdería a favor del habilitado el valor que hubiera entregado. Así, pues, ese artículo consideraba como ilegales los contratos que utilizaban la modalidad de habilitación-enganche y que implicaban la subordinación de trabajadores al mecanismo de deudas.

Lamentablemente, la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre (27308), del 7 de julio del 2000, no contiene disposiciones lo suficientemente específicas referidas a los derechos laborales de los trabajadores forestales, ni al carácter antisocial o no libre del sistema de la habilitación y el enganche. No obstante, su reglamento, aprobado mediante decreto supremo 014-2001-AG, señala en el artículo 1.º, referido a los principios generales, como principios orientadores de la actividad forestal y de fauna silvestre: “[...] el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el bienestar y desarrollo socioeconómico de los trabajadores forestales”. El reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre también señala en su artículo 58.3, como una de las consideraciones básicas del Plan General de Manejo Forestal, el programa de relaciones laborales y comunitarias.

El 1 de febrero de 1961 —es decir, 31 años después de su adopción— el Perú ratificó el Convenio 29, relativo al trabajo forzoso. Igualmente, el 6 de diciembre de ese mismo año el país ratificó el Convenio 105, relativo a la abolición del trabajo forzoso, cuatro años después de su adopción. Sin embargo, ambos convenios no son lo suficientemente conocidos por los funcionarios del Estado, inspectores de trabajo, académicos y, mucho menos, por los trabajadores afectados. Más aun: los jueces no los incorporan en sus decisiones o resoluciones finales. Tal como ocurre con otros convenios, los funcionarios estatales suelen considerar que los mencionados textos son documentos que formulan simplemente declaraciones de principios.

A pesar de la ratificación de los tratados y del compromiso legal y político que esto supone, el Perú ha sido objeto en varias ocasiones de comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, que han dado a conocer a la comunidad internacional problemas en la aplicación del principio e incumplimiento en la práctica de las obligaciones del Convenio. Así, las observaciones realizadas están relacionadas con el trabajo forzoso al que se ven sometidos algunos grupos indígenas, en quienes se sigue reproduciendo la habilitación y/o el enganche. De igual manera, se ha mencionado el trabajo de menores, especialmente en los lavaderos de Madre de Dios, y el trabajo forzoso en la tala de árboles.

ESTIMADOS POBLACIONALES

El cálculo para definir la cantidad de personas involucradas en el enganche, relacionado con las actividades de la madera, es sumamente difícil y complejo. En principio, no se pueden determinar cantidades poblacionales a partir del volumen de extracción de madera, pues la diferencia en la extracción de madera entre una y otra comunidad nativa puede ser de hasta tres o cuatro veces. Esto depende fundamentalmente de la tecnología utilizada, de la cantidad de madera disponible cercana a las comunidades o a los campamentos y de la capacidad de movilidad espacial de cada grupo, y ello, a su vez, está en función de las características geográficas o de la mayor o menor accesibilidad a la madera con un cierto valor comercial. Trabajando con base en las cifras del Censo Indígena de 1993,⁵⁰ la conclusión a la que llegó el estudio es que en la selva peruana existe un aproximado de 22.200 personas —abrumadoramente hombres— que se encuentran de alguna forma enganchados o habilitados para la madera en las comunidades nativas de la Amazonía.

Además, en el cálculo que presentamos podemos incluir los datos de un aproximado de 10.000 trabajadores que laboran en los campamentos madereros, sometidos a diversos grados de endeudamiento, confiscación de documentos de identidad y amenaza de no pago si se fugan de esos lugares.⁵¹ Si sumamos los hombres enganchados de las comunidades nativas —que, según las estimaciones medias, alcanzan a 22.200 personas—, con aquellos de los campamentos madereros, tendríamos una cifra de 32.200 trabajadores enganchados. Obviamente, los niveles de intensidad a los que son sometidos los trabajadores varían y dependen de una serie de circunstancias, grados de endeudamiento, lejanía de los centros urbanos, poder político y económico de los habilitadores, nivel organizativo de las comunidades indígenas, etcétera. Por otro lado, tal como ya se ha explicado, los familiares de los trabajadores endeudados también son indirectamente afectados por tales relaciones laborales aunque no participen en la extracción de madera, especialmente las madres de familia.

La aproximación estadística no debería concentrarse en los grupos familiares que se encuentran sometidos a estas prácticas, sino que debe ampliarse a aquellos que están en peligro de ser afectados. Concretamente,

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Perú: Censos Nacionales 1993. 1. Censo Nacional de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. Perú. Resultados definitivos. Características de las Comunidades Indígenas. Lima: INEI- Dirección Nacional de Censos y Encuestas, 1994.

⁵¹ Bedoya y Bedoya, *op. cit.*, 2005.

los denominados grupos aislados (90% de contacto inicial y 10% de no contactados), y que Zarzar calcula que suman aproximadamente unas 2,500 personas, constituirían un sector poblacional que potencialmente podría verse envuelto con mucha facilidad en prácticas de esclavitud o enganche.⁵² De la misma manera, entre los alrededor de 59.000 nativos que se encuentran por lo general en zonas muy alejadas, también se pueden considerar algunos grupos muy susceptibles de ser afectados de manera directa o indirecta, por medio de la invasión de sus tierras.⁵³

COMENTARIOS ADICIONALES

A fines de la década de 1990, el antropólogo Andrew Gray documentó la existencia de trabajo forzoso, particularmente en la Amazonía peruana.⁵⁴ Gray señaló que ello sucedía bajo la forma de esclavitud (total o parcial posesión o propiedad sobre una persona); de peonaje por deudas (sistema de habilito y enganche); y, finalmente, cuando un agricultor está atado a un terrateniente para trabajar de por vida o no puede abandonar la relación laboral. Como producto de una serie de entrevistas, de la revisión de la literatura existente y de documentos oficiales, pudimos confirmar que en el Perú, dentro de las actividades extractivas madereras en las regiones tropicales, se reproducen relaciones laborales que pueden ser definidas como trabajo forzoso. En otras palabras, los argumentos de Gray y de otros autores como Dean y McKinley son válidos. La modalidad más difundida es aquella por la que la pérdida de libertad se deriva de un círculo vicioso de peonaje por deudas en el que los trabajadores quedan subordinados o sometidos a los denominados patrones madereros, habilitadores o enganchadores. Otras formas de trabajo forzoso incluyen modalidades de reclutamiento forzoso que no hemos tratado en este artículo, como la esclavitud de grupos de indígenas de contacto inicial de la Amazonía y las diversas modalidades de fijación de la mano de obra entre los campamentos madereros.

A modo de síntesis, se puede concluir que el sistema de habilitación está constituido por una vasta y complicada red de actores económicos y sociales que utilizan formas de coerción. No obstante, los mecanismos informales

⁵² Zarzar, Alonso: “Tras las huellas de un antiguo presente”. Serie Documentos de Trabajo n.º 3. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000, p. 18.

⁵³ Bedoya y Bedoya, *op. cit.*, 2005.

⁵⁴ Gray, Andrew: “Freedom and Territory: Slavery in the Peruvian Amazon”, en *Enslaved Peoples in the 1990s. Indigenous People, Debt Bondage and Human Rights. Anti-Slavery International*. International Work Group for the Indigenous Affairs. Documento n.º 83. Copenhagen, 1997. Véase también García, Pedro, Soren Hvalkov y Andrew Gray: *Liberación y derechos territoriales en Ucayali-Perú*. Copenhagen: IWGIA, 1998.

de intermediación, evasión y distracción de las transacciones comerciales cambian continuamente. Los habilitadores y enganchadores de mano de obra hacen las veces de intermediarios básicamente entre las grandes empresas madereras y las familias indígenas (véase el gráfico 1). En la práctica, la transferencia de fondos y la facturación se realizan por medio de los indicados agentes sociales. Las grandes empresas formalizadas recurren al sistema de “crédito” informal para acceder a un amplio número de trabajadores indígenas de comunidades rurales preferentemente alejadas y tradicionales. Sin embargo, el sistema de habilito no se limita a la intermediación financiera o a la usura; en la realidad funciona como un sistema de reclutamiento y sometimiento de la mano de obra dedicada a las labores de extracción forestal. Por medio del sistema de adelantos y usura, tarde o temprano estos actores someten a familias indígenas de Madre de Dios, Ucayali y Loreto. A diferencia de las formas clásicas de esclavitud, la lógica económica del patrón enganchador no implica apropiarse ni afectar los territorios indígenas, sino solo controlar la mano de obra y apropiarse del producto del enganche, en este caso la madera. Pero a pesar de que el patrón no se apropia de los recursos naturales de la comunidad indígena, el trabajador enganchado o endeudado tiende a intensificar la extracción del recurso, extrayendo la mayor cantidad que puede de madera en el más breve plazo posible. Esto no solo produce un deterioro de los recursos forestales, sino que, además, no alienta un uso sostenible de estos.

Resulta recomendable una revisión global de la legislación, que establezca una vez más, y de manera categórica, la prohibición de toda modalidad de trabajo forzoso, incluidos la habilitación y el enganche, y de todo tipo de relación laboral que implique el pago de deudas por trabajo, es decir, que pueda conducir al peonaje o a la servidumbre por deudas. Se sugiere también que los contratos entre los madereros y las comunidades indígenas incluyan una cláusula que indique el valor o precio de mercado de los distintos tipos de madera por extraer. De la misma manera, sería conveniente involucrar a la Comisión Anti-Tala Ilegal y a la Policía Ecológica en la lucha contra el trabajo forzoso. Esto es, que las labores de seguimiento de la lucha contra el trabajo forzoso fueran plenamente asumidas por ambas instituciones. Asimismo, se sugiere que la estrategia de erradicación incluya campañas por radio y medios escritos de difusión acerca de los lugares, las fechas de inicio de la temporada de extracción de madera y las empresas o empresarios que requieran reclutar trabajadores. En lo posible, se debería organizar una bolsa de trabajo transparente que pueda facilitar el libre reclutamiento de trabajadores para la extracción de madera.

En la medida en que la modalidad de habilitación y enganche ha funcionado como un componente central de la cultura económica de las poblaciones

locales de la Amazonía peruana, es recomendable la ejecución de una serie de actividades de capacitación, difusión y sensibilización sobre la problemática del trabajo forzoso en la extracción de la madera, tanto en Puerto Maldonado como en Pucallpa e Iquitos. Ello debería contar con la participación de los actores sociales afectados por la problemática del trabajo forzoso, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de funcionarios estatales, ONG e intelectuales. De igual manera, resulta importante difundir los dos convenios sobre el trabajo forzoso y su necesaria abolición entre la población indígena afectada de la Amazonía peruana. Para esta difusión se podrían elaborar folletos que consideren las características sociolingüísticas de las poblaciones locales. Otros medios, como la radio, también podrían ser considerados y utilizados. La referida tarea resulta fundamental, pues, a diferencia de otros convenios como el 169, relacionado con derechos indígenas, aquellos vinculados explícitamente a la lucha contra el trabajo forzoso no son suficientemente conocidos.

Anthony Bebbington*

LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LOS RECURSOS RURALES: APRECIACIONES A PARTIR DE LOS CONFLICTOS MINEROS EN LATINOAMÉRICA

Este artículo fue preparado durante un proceso electoral nacional arduamente disputado cuyos resultados dividieron al país. Por un lado hubo un voto concentrado en gran medida en Lima Metropolitana y la costa peruana —donde se encuentra el grueso de las grandes ciudades peruanas y su agricultura de exportación—. El otro voto se concentró en las otras dos megarregiones ecológicas del Perú: las serranías andinas, un área de ciudades intermedias, de agricultura de pequeña escala (campesina e indígena) y una economía minera en proceso de expansión rápida; y la selva del este, una zona de tierras bajas de agricultura tropical, de extracción de hidrocarburos y madera, de colonización procedente de la sierra y de poblaciones indígenas cuyos territorios sufren crecientes presiones por la invasión y la expropiación *de facto*. En la segunda vuelta electoral (mayo del 2006), el

* Estoy agradecido al Center of Land Policy Studies and Training y al Lincoln Institute of Land Policy por la invitación para preparar este artículo. Una versión en inglés aparecerá en el libro de G. Cornia y J. Riddell, editores: *Toward a Vision of Land in 2015: International Perspectives*. Boston: Lincoln Institute, 2008. Agradezco también al Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) por brindarme un ambiente tan agradable mientras preparaba este documento. Gracias a Denise Humphreys Bebbington, Fernando Eguren, Jim Riddell, Gary Cornia y a los participantes en la conferencia por sus comentarios. El artículo se basa en diferentes trabajos realizados a lo largo de los años, pero en particular en una investigación financiada por el International Development Research Centre (Canadá) por medio de su programa sobre Movimientos Sociales, Gobernanza Medioambiental y Desarrollo Rural Territorial, un programa coordinado por el Latin American Centre for Rural Development, Rimisp; y una Beca (Professorial Fellowship) del Economic and Social Research Council, número RES-051-27-0191.

voto de la sierra y la selva fue para un candidato que demandaba un cambio radical, que habló contra el sistema y que exigió controles más severos y una mayor carga impositiva sobre un sector minero altamente rentable y, en gran medida, de propiedad extranjera. El voto de la costa, y sobre todo el de Lima, por otro lado, respaldaron a un candidato que demandaba más continuidad, la promoción de las exportaciones agrícolas (tanto en la costa como en la sierra), y mayor (pero también más responsable) inversión minera.

¿Qué tiene que ver la elección nacional peruana con el tema de este artículo: “las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales”? Sugiero dos maneras en las que es relevante y ayuda a enmarcar la discusión aquí presentada. Primero, los recursos naturales ocuparon un lugar prominente en estos argumentos electorales bajo la forma de debates acerca de los roles que deben jugar la minería y la extracción de hidrocarburos en el desarrollo nacional. Fueron apasionadas las posturas acerca de cuántos impuestos y regalías debía pagar la minería, sobre la medida en la que la inversión extranjera directa (IED) en la minería debía estar sujeta a la regulación y control del Gobierno (si es que no nacionalizada), y acerca de lo imperioso de hacer de la minería una fuerza que promueva formas incluyentes de desarrollo rural (y no un mero vehículo para la extracción de los recursos naturales y la transferencia de ganancias a actores y lugares ubicados lejos del punto de extracción). En muchos sentidos, este fue también un debate acerca de cuánto puede permitirse que la extracción de una forma particular de capital natural dañe otras formas de capital natural (tierra y agua), y acerca de en qué medida (y mediante qué mecanismos) este capital natural extraído debe transformarse en diferentes formas de capital rural (humano, financiero, físico...). Fue un debate acerca de la relativa ‘sustituibilidad’ de estas diferentes formas de capital, y sobre cómo esta sustitución debe ser definida y manejada, y por quién.

Esto conduce al segundo punto. El voto de la sierra fue uno enfadado, que reflejaba una sensación profundamente sentida de que las poblaciones serranas, rurales y provinciales habían tenido poca participación en la formulación de los debates, las políticas o los conceptos del desarrollo en el Perú. Pareció ser un voto contra el predominio metropolitano, blanco, costeño y de élite en estos debates, y una demanda por una mayor participación de la sierra en la determinación de qué recursos naturales debían ser aprovechados y dónde debía ser reinvertida la ganancia que ellos generan.

En estos distintos sentidos se encontró una resonancia entre estas elecciones y varios de los temas constitutivos de este artículo. Primero, los roles que los recursos rurales deben cumplir en la sociedad pueden ser un tema profundamente contencioso. Segundo, importa enormemente de quiénes son las ideas que llegan a dominar los debates y políticas nacionales sobre cómo

han de ser empleados estos recursos. Tercero, algunos grupos en la sociedad dominan e influyen en la definición de estas discusiones e ideas mucho más que otros. Cuarto, en estos debates —y aun si el término sostenibilidad no es empleado explícitamente—, grupos diferentes tienen ideas bastante distintas acerca de lo que constituye un manejo sostenible de los recursos rurales. Para algunos grupos, la extracción a gran escala de los recursos del subsuelo puede ser considerada como un uso sostenible de recursos, en la medida en que algo del ingreso derivado sea pagado como ingreso tributario y luego invertido nuevamente en la formación de otros recursos; para otros, en cambio, si tal extracción implica un cambio permanente en, y una pérdida de, otros recursos paisajísticos, hídricos o financieros (este último mediante flujos de capital desde el Perú al Norte global), es imposible que tal extracción pueda ser concebida como manejo sostenible de recursos.

Con estas observaciones contemporáneas en mente (y sobre las que volveremos más adelante), la estructura básica del artículo es la siguiente. La primera sección explora, critica y elabora marcos para pensar acerca de la sostenibilidad y los recursos rurales. Primero presenta dos marcos relacionados: uno que opera en el nivel agregado (regional y nacional), el otro en el de la unidad doméstica. La discusión explora de qué manera marcos basados en un concepto de activos, o de “capitales”, pueden contribuir a una comprensión de los factores sociales que subyacen a la sostenibilidad de los recursos rurales. En particular, sugiere que estos marcos dejan pendientes una serie de preguntas que deben ser centrales en cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad. Entre otros asuntos, no consideran cómo es que en algunos contextos —y no en otros— ciertas *cosas* llegan a ser vistas como *recursos* o *mercancías*; cómo es que distintos actores (operando a diferentes escalas) determinan los objetivos que estructuran el uso de estos *recursos*. Tampoco consideran de qué manera estos actores (nuevamente a distintas escalas) llegan a definir los términos de intercambio entre diferentes activos —cómo deciden que la pérdida de un monto dado de un bien X puede justificarse por la ganancia en otro monto del bien—. Y, finalmente, no consideran cómo así los recursos llegan a estar desigualmente distribuidos.

A partir de tales reflexiones, la segunda subsección añade dos conceptos geográficos que, sugiero, deben ser centrales en estas discusiones. Estos son los conceptos de *espacio* y *escala*. La discusión en esa sección supone, primero, que estos conceptos son también centrales respecto de la forma de pensar la sostenibilidad “rural”. En efecto, nos conducen a cuestionar cualquier intento de pensar la sostenibilidad rural sin considerar también las interacciones campo-ciudad dentro de territorios más amplios, o las relaciones entre un territorio dado y los actores y procesos que operan a otras escalas

de análisis. La introducción de conceptos de escala y relaciones de escala también abre una reflexión acerca de las redes económicas y sociopolíticas mayores que atraviesan las localidades y las vinculan a localidades a menor o mayor distancia del recurso en cuestión, y la influencia de tales redes en las formas de control, manejo y sostenibilidad de recursos y medios de vida particulares.

Estas dos subsecciones levantan el espectro de una serie de procesos sociales y relaciones sociales que parecen merecer más atención en cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Por lo tanto, la tercera y última subsección se centra en un tipo particular de actor —los movimientos sociales— que en muchos casos hacen visibles estas dimensiones sociales contenciosas. En particular, este análisis explora de qué manera los marcos referidos a los medios de vida y los activos/capitales ayudan a explicar por qué surgen esos movimientos, y hasta qué punto un análisis de estos movimientos sociales también puede contribuir a una reflexión analítica sobre la sostenibilidad y las relaciones entre tierra y territorio.

En la siguiente sección se exploran estas ideas en términos empíricos para el caso de áreas afectadas por rápidos incrementos de las inversiones externas en la extracción de recursos naturales. Los ejemplos —que se basan en nuestras investigaciones recientes y en curso¹— exploran las dimensiones sociales que rodean a los conflictos sobre uso de los recursos, conflictos que son desencadenados por tales formas de desarrollo. En esencia, ellos dejan en claro cómo es que cualquier noción de manejo sostenible de recursos rurales es en sí misma una construcción social, que diferentes actores tienen diferentes comprensiones del rol de la tierra en tales estrategias para la sostenibilidad, y que los procesos por medio de los cuales ciertas nociones de sostenibilidad y tierra devienen predominantes son en sí mismos sociales, caracterizados tanto por el conflicto como por la colaboración y el diálogo. Si bien los ejemplos provienen de Latinoamérica, una vez considerados en el contexto de las relaciones espaciales y escalares más amplias dentro de las cuales se encuentran incluidos los lugares discutidos, ellos se convierten rápidamente en casos que son, al mismo tiempo, latinoamericanos, globales y multirregionales. A partir de estas discusiones empíricas, el artículo se cierra con una discusión final de las “dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales”.

¹ Realizadas por Jeffrey Bury, Denise Humphreys Bebbington, Jeannet Lingan, Juan Pablo Muñoz y Martin Scurrah.

MARCOS CONCEPTUALES Y MOVIMIENTOS SOCIALES: ELEMENTOS PARA PENSAR LAS DIMENSIONES SOCIALES DE LA SOSTENIBILIDAD

CAPITALES Y SOSTENIBILIDAD

“Haciendo que el desarrollo sea sostenible”

Durante la década de 1990, uno de los giros más interesantes e influyentes en las maneras como los estudios sobre el desarrollo discutían los recursos fue el de experimentar con el uso de un lenguaje de diferentes formas de “capital”. En ese sentido, uno de los primeros enunciados fue el de Ismail Serageldin y Andrew Steer² —por entonces, respectivamente, el Vicepresidente del Banco Mundial para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible y el Director del Departamento Medioambiental del Banco—. El enunciado nació, en parte, a partir de un esfuerzo de Serageldin para sugerir formas alternativas de evaluar la “riqueza de las naciones”, un esfuerzo influido en primer lugar por el trabajo de Herman Daly sobre el capital natural y, subsiguientemente, por la promoción del concepto de capital social identificada con el politólogo Robert Putnam. Daly había contribuido a introducir las nociones de capital natural en la Vicepresidencia —con el fin de instar al Banco a pensar más críticamente acerca del valor del medio ambiente y sobre los costos del daño medioambiental ocasionados por sus operaciones—. Mientras tanto, Putnam³ acababa de sostener —sobre la base de un trabajo en Italia— que un recurso subvaluado en el desarrollo era el de capital social que existe bajo la forma de normas y redes de reciprocidad en la sociedad. Este capital social, sugirió él, estaba directamente implicado en la producción del capital económico (y, en términos más generales, de formas de gobernanza más transparentes y responsivas). Dejando de lado los debates posteriores⁴ que cuestionaron los argumentos de Putnam acerca de la causalidad, la idea encontró tierra fértil en el Banco, y en particular en la Vicepresidencia de Desarrollo Ambientalmente Sostenible, que ya había experimentado con el

² Serageldin, Ismail y Andrew Steer, editores: “Making Development Sustainable: From Concepts to Action”. Environmentally Sustainable Development, Occasional Paper Series n.º 2. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

³ Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

⁴ Tendler, Judith: *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

concepto de capital natural, y era en sí misma la unidad responsable para el trabajo en desarrollo social del Banco.⁵

Serageldin tomó estas ideas y sugirió que una evaluación más completa de la riqueza de las naciones debía incluir los *stocks* nacionales no solo de capital financiero y fijo, sino también de capital humano, natural y social. El argumento fue que las mediciones del PNB/PBI y del ingreso per cápita, por sí mismas, no podían dar real cuenta de la riqueza. Esta tenía que ser evaluada en términos de varios tipos de activos. Por cierto, faltaba poco para relacionar esta discusión con una reflexión sobre la sostenibilidad. En su publicación de 1994, Serageldin y Steer⁶ afirmaron que la sostenibilidad podía ser mejor pensada en términos de las combinaciones e intercambios entre el capital producido, el capital natural, el capital humano y el capital social. Ellos sugirieron que era posible conceptualizar los niveles de sostenibilidad en términos de las reglas que gobiernan la sustitución entre estos diferentes *stocks* de capital. Un concepto “débil” de sostenibilidad, argumentaban ellos, consideraría el desarrollo como sostenible en la medida en que se incrementara todo el *stock* de capital, independientemente de las sustituciones que ocurrieran entre los diferentes tipos de capital. Esto, por lo tanto, calificaría como sostenible una forma de desarrollo que redujese el capital natural en una escala masiva, siempre y cuando este produzca suficientes capitales humano, producido y social para contrarrestar este costo. En el otro extremo, una noción “absurdamente fuerte” de sostenibilidad no permitiría que se redujera el capital en ninguna de estas formas —para ser capaces de hablar de *desarrollo* sostenible, el *stock* en su conjunto tendría que crecer sin pérdida en ninguna de las formas individuales de capital—. Entre ambos extremos, Serageldin y Steer ubicaron dos nociones más pragmáticas: sostenibilidad “sensible” (en la cual el *stock* total de capital se mantiene intacto, y los procesos de desarrollo evitan el agotamiento de cualquier *stock* de capital particular más allá de niveles críticos, y puesto que tales niveles son desconocidos deberán ser definidos conservadoramente y monitoreados con sumo cuidado), y sostenibilidad “fuerte” (la que implicaría mantener intactos cada uno de los componentes del capital, lo que significa que si el capital natural es destruido en un lugar, debería ser reemplazado mediante un aumento de capital natural cultivado en otros sitios, como por ejemplo en los programas de captura y secuestro, y de compra y venta, de carbono).⁷

⁵ Bebbington, Anthony, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson y Michael Woolcock: “Exploring Social Capital Debates at the World Bank”, en *Journal of Development Studies* n.º 40 (5), pp. 33-64, 2004.

⁶ Serageldin y Steer, *op. cit.*, 1994.

⁷ *Ibid.*, pp. 31 y 32.

Por supuesto, ambas ideas están cargadas de significados (los adjetivos que los autores emplean dejan en claro sus propias preferencias) y son más heurísticas que analíticas —esto último debido a que cualquier esfuerzo por generar una métrica común con la que cada una de estas formas de capital pueda ser valorizada estaría sujeto inevitablemente al escrutinio analítico y a la disputa política (un punto al que retornaremos más adelante)—. No obstante, el marco sigue siendo útil y provocativo (y en este sentido es una buena heurística), porque ayuda a explicitar algunos de los sentidos generales en los que las sociedades (y los subgrupos socio-políticamente distintos dentro de las sociedades) forman puntos de vista sobre los niveles de sustitución entre los diferentes capitales que pueden ser aceptables, además de los umbrales de agotamiento de cada capital más allá de los cuales no se debería pasar. Lo que queda por resolver es cómo son tomadas estas decisiones en la sociedad, pero antes de pasar a ese punto es necesario referirse a una elaboración particularmente fructífera de este esquema.

Medios de vida sostenibles y formas de capital

Al considerar la relativa ‘sustituibilidad’ de los diferentes tipos de capital, Serageldin y Steer⁸ parecen tener como unidad de análisis la economía regional o nacional. Sin embargo, otros autores y organizaciones han tomado los elementos básicos del mismo esquema y los han aplicado a las unidades domésticas —con la perspectiva de elaborar marcos para comprender las dinámicas y las decisiones de los medios de vida—. Este interés en los medios de vida y las estrategias de sobrevivencia tiene, por supuesto, una historia que antecede a estos experimentos analíticos de la década de 1990. Durante los años 1970-1980, la investigación basada en la teoría de la dependencia y de los sistemas mundiales estableció con frecuencia vínculos entre los procesos de subdesarrollo y la naturaleza dependiente de los medios de vida de la gente pobre. Este trabajo enfatizó la medida en la que el modelo de desarrollo restringía y socavaba los medios de vida de la gente y los recursos a su disposición.⁹ Aproximaciones más recientes, si bien no evaden las

⁸ *Ibid.*

⁹ El concepto de dualismo funcional (De Janvry, Alain: *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), por ejemplo, contenía la noción de relaciones estructurales entre los sectores modernizadores y populares de la economía, en las que la economía moderna *necesitaba* de la economía popular como una fuente de mano de obra barata, víveres, activos y servicios. Similares ideas caracterizaron el trabajo de estrategias urbanas de sobrevivencia, y adquirieron una fuerza particular en las críticas de la autoconstrucción de viviendas y de la interpretación de De Soto de la economía informal (Bromley, Ray: “Informality, de Soto Style: From Concept

formas como los procesos de desarrollo capitalista limitan las opciones de subsistencia, han adoptado una perspectiva algo diferente. Han sostenido que un análisis cuidadoso sobre cómo la gente combina distintas estrategias en sus medios de vida puede sugerir formas en las que las grietas en el modelo de desarrollo general pueden ser retrabajadas y aprovechadas por la gente pobre y las organizaciones que trabajan al lado de ella.¹⁰ Estas aproximaciones combinan una preocupación por la agencia de la gente pobre, un interés en los recursos que sustentan los medios de vida y un reconocimiento de las formas en que las instituciones y estructuras afectan sus opciones.

Algunas de tales aproximaciones se centran particularmente en las formas como la gente obtiene acceso a —y control sobre— una diversidad de recursos combinándolos en diferentes formas con el fin de alcanzar sus aspiraciones.¹¹ Tales marcos se centran en “lo que tienen los pobres antes

to Policy”, en C. A. Rakowski, editor: *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*, pp. 131-152. Albany: SUNY Press, 1994. Bromley, Ray and Christopher Gerry, editores: *Casual Work and Poverty in Third World Cities*. New York: John Wiley, 1979. Soto, Hernando de: *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row, 1989; 1.^a edición en español: 1986).

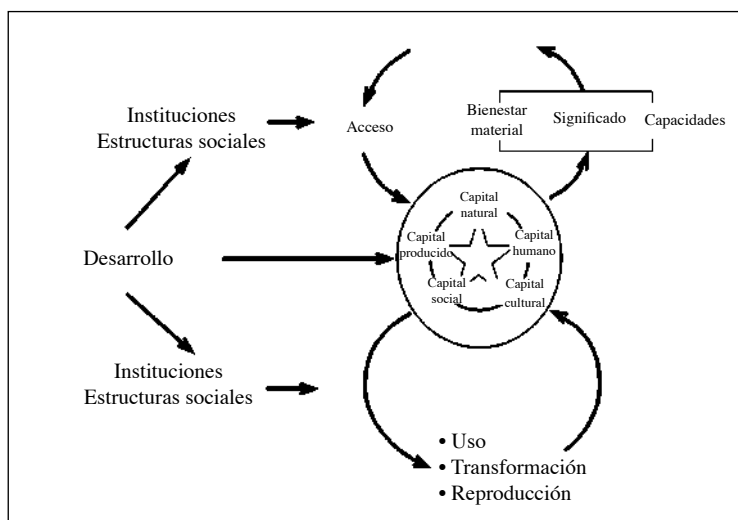
¹⁰ Chambers, Robert: “Sustainable Livelihoods, Environment and Development: Putting Poor Rural People First”. Discussion Paper 240. Brighton: Institute of Development Studies, 1987. Chambers, Robert y Gordon Conway: “Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century”. IDS Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies, 1992.

¹¹ Véase, por ejemplo, Bebbington, Anthony: “Social Capital and Rural Intensification: Local Organizations and Islands of Sustainability in the Rural Andes”, en *Geographical Journal* n.º 163 (2), pp. 189-197, 1997. Bebbington, Anthony: “Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty”, en *World Development* n.º 27 (12), pp. 2021-2044, 1999. Carney, Diana, editora: *Sustainable Rural Livelihoods: What Contribution Can We Make?* London: Department for International Development, 1998. Mosser, Caroline: “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, en *World Development* n.º 26 (1), pp. 1-19, 1998, p. 1. Scoones, Ian: “Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis”. Working Paper n.º 72. Brighton: Institute for Development Studies, 1998. Zoomers, Annelies: *Linking Livelihood Strategies to Development: Experiences from the Bolivian Andes*. Amsterdam: Royal Tropical Institute/Center for Latin American Research and Documentation, 1999. Existe un cierto sesgo hacia las aplicaciones rurales de estas aproximaciones basadas en activos a los medios de vida. Esto quizá no deba sorprender: no solo revela las raíces intelectuales de tales aproximaciones (en la investigación sobre sistemas agrícolas, entre otras), sino que también puede reflejar el trabajo para el cual están hechos tales enfoques —en particular, han sido empleados para llamar la atención sobre la creciente importancia de las dimensiones no agrícolas de la vida y la economía rural, y de la cada vez menor importancia (en términos relativos) de los recursos naturales de los medios de vida rurales (Escobal, Javier: “The Determinants of Nonfarm Income Diversification in Rural Peru”, en *World Development* n.º 29(3), pp. 497-508, 2001. Reardon, Thomas,

que en lo que no tienen”,¹² y comprenden las estrategias de vida como los modos en los que la gente gana acceso a estos activos, los combina y los transforma en busca de sus necesidades y aspiraciones (véase el gráfico 1). En particular, tienden a enfatizarse los siguientes tipos de activos:¹³

- Capital humano: Los activos que uno posee a consecuencia del cuerpo de uno, incluyendo conocimiento, salud, habilidades, tiempo, etcétera.
- Capital social: Los activos que uno posee como consecuencia de las relaciones de uno con otros y de la participación de uno en organizaciones. Este capital social también facilita el acceso a otros recursos.
- Capital producido: Tanto los activos físicos (infraestructura, tecnología, ganado, semillas, etcétera) como los activos financieros (dinero, capital de trabajo y activos fácilmente convertibles en dinero).

Gráfico 1
Marco del medio de subsistencia



Julio Berdegué y Germán Escobar: “Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications”, en *World Development* n.º 29 (3), pp. 395-410, 2001. Zoomers, *op. cit.*, 1999). Indirectamente, también han sido incluidos en dichas discusiones sobre extensión agrícola y transferencia de tecnología que ha implicado —o sostenido directamente— que, para las familias rurales más pobres, los recursos públicos serían mejor gastados en educación (directamente o por medio de bonos) que en extensión agrícola (López, Ramón: *Determinants of Rural Poverty: A Quantitative Analysis for Chile*. Technical Department, Rural Poverty and Natural Resources, Latin America. Washington, D. C.: World Bank, 1995).

¹² Moser, *op. cit.*, 1998, p. 1.

¹³ Bebbington, *op. cit.*, 1999.

- Capital natural: La calidad y cantidad de los recursos naturales a los que uno tiene acceso.
- Capital cultural: Los recursos y símbolos que uno tiene a consecuencia de las estructuras sociales dentro de las cuales uno está inmerso.

Además de contar con una amplia visión de los activos de los que las personas dependen, algunos de estos marcos tienen también una extensa visión acerca de lo que la gente busca en sus medios de vida —o, dicho en otros términos, lo que ellos producen cuando transforman estos activos—. Así, estos marcos trabajan con una visión multidimensional de la pobreza¹⁴ y la aspiración.¹⁵ El marco presentado en el gráfico 1 transmite la noción de que por medio de sus prácticas y estrategias de manejo de recursos, la gente busca no solo generar un ingreso material, sino también crear significados y ampliar sus capacidades sociopolíticas. Por lo tanto, existe una relación inherente entre los medios de vida y la cultura, y entre los medios de vida y la capacidad política: los medios de vida son en y por sí mismos llenos de significados, y un cambio o pérdida de posibilidades en los medios de vida implica necesariamente un cambio cultural. De manera similar, un cambio en los activos a los cuales una persona tiene acceso significa necesariamente un cambio en su capacidad de participar políticamente y en los intereses que ellos perseguirán a partir de esa participación. A medida que la gente combina sus activos en búsqueda de sus objetivos, se supone que tiende a seguir aquellas estrategias de vida que: sean las más consistentes con el portafolio de activos que ellos controlan en ese momento; reflejen tanto aspiraciones de largo plazo como necesidades inmediatas; y parezcan ser las más viables dadas las oportunidades y restricciones de las circunstancias en medio de las que viven.

Al poner énfasis en la importancia del *acceso* a los recursos, tales marcos también enfatizan las formas en las que las estructuras sociales más amplias y las instituciones del mercado, el Estado y la sociedad civil afectan este acceso y las posibilidades de la gente de transformar, reproducir y acumular sus activos (véase el gráfico 1). La influencia del Estado en los medios de vida puede ser profunda, y es ejercida en muchas formas, por medio de: leyes que influyen sobre quién tiene acceso a los recursos; políticas y programas públicos que facilitan recursos y que influyen en las condiciones del mercado; la violencia consentida por el Estado que crea inseguridad de los activos y

¹⁴ Moser, *op. cit.*, 1998.

¹⁵ Appadurai, Arjun: “The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition”, en V. Rao y M. Walton, editores: *Culture and Public Action: A Cross-Disciplinary Dialogue on Development Policy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

deprime las economías locales; los niveles de represión o democratización que influyen en la tendencia relativa de los grupos sociales más poderosos de apropiarse de los activos de los pobres; y así por el estilo. Las influencias de los racismos, el patriarcado y nociones predominantes de la autoridad son igualmente importantes. Las políticas económicas —que privilegian estrategias macroeconómicas particulares, así como a algunos sectores de la economía y a unas regiones sobre otras— también tienen una influencia crítica sobre lo que la gente puede hacer con sus activos y sobre sus aspiraciones de vida de largo plazo. Por ejemplo, mientras que un marco de políticas que hace poco por reducir el estancamiento de la agricultura campesina puede generar formas colectivas de radicalismo rural como respuesta, en el ámbito individual al menos es igualmente posible que lleve a estrategias familiares que pretenden sentar las bases para que sus hijos salgan de la agricultura, del campo y de regiones económicamente deprimidas.

Dimensiones sociales ausentes

A pesar de su utilidad potencial, los marcos de Serageldin y Steer, y de medios de vida, comparten varios puntos sobre los que ellos guardan relativo silencio, pero que no obstante son centrales para cualquier evaluación de las dimensiones sociales de la sostenibilidad sobre las que manifiestan tener un interés.

Primero, si bien cada marco enfatiza que la sostenibilidad es una función de varios tipos de activo (y no solo de la tierra y los recursos naturales), y que diferentes estrategias para la sostenibilidad involucran distintas combinaciones e intercambios entre estos activos, los procesos por medio de los cuales se toman las decisiones acerca de estos intercambios quedan sin ser examinados. En el nivel individual o de la unidad doméstica, estos procesos dependerán en gran medida de la manera en que diferentes activos sean valorados tanto por el individuo como por el entorno político-económico dentro del cual ese individuo está organizando una estrategia de vida. En el nivel colectivo (región, país, etcétera), el proceso involucra a distintos actores, cada cual con su respectiva valoración de estos activos y vinculado por relaciones sociales que confieren de hecho mucho más poder a algunos de estos actores que a otros. Así, los intercambios podrían reflejar la imposición de las valoraciones de ciertos actores, y no una decisión colectiva sobre cómo la colectividad quiere sustituir entre distintos activos regionales.

Segundo, si bien cada marco asume la existencia de diferentes tipos de capital, no exploran cómo es que ciertas cosas, o atributos, llegan a ser consideradas en primer lugar como recursos (o formas de capital). Por ejemplo, ¿cuáles son los procesos por medio de los cuales el subsuelo deja

de ser algo que meramente “está allí” bajo el suelo y comienza a ser visto como una fuente de recursos minerales o hidrocarburos —*i.e.*, como activos con un valor particular?—. ¿Cuáles son los procesos mediante los cuales ciertas prácticas culturales o formas de organización social llegan a ser valoradas o, por otro lado, dejan de tener valor? O, nuevamente, ¿cómo es que cierto cuerpo de conocimientos empieza a ser visto como un recurso o un bien antes que simplemente como parte de una cultura, tradición? Cada uno de estos procesos modifica cualquier decisión subsiguiente acerca de los intercambios aceptables o necesarios entre activos de capital y, por lo tanto, deviene formativo de subsiguientes prácticas de manejo de recursos. Y, para los propósitos de este artículo, cada uno de estos procesos es inherentemente social y en muchos sentidos discursivo. El valor de, digamos, determinados cincuenta kilómetros cuadrados en una tierra de cabecera de aguas, con vegetación de bosque montano húmedo, ubicada en territorio comunal, y con depósitos de cobre en el subsuelo, depende en gran medida de, por ejemplo, en qué medida el debate previo, la actividad mediática y el desarrollo curricular en esa sociedad han llegado a definir los valores relativos que las sociedades atribuyen a la biodiversidad, las especies en peligro, los paisajes, los minerales y la cultura indígena. En otros términos, el mismo pedazo de tierra puede tener funciones y significados muy distintos, dependiendo de quién lo está valorando y con qué fin.

Se aplican similares anotaciones con referencia al tercer vacío que sufren estos marcos. Mientras que cada uno asume un gran objetivo al que están orientadas las acciones, ellos no se refieren a los procesos mediante los cuales llega a ser definido este objetivo. Así, por ejemplo, en los marcos de medios de vida, ¿por medio de qué cálculos y procesos sociales las personas determinan los significados que ellos quieren que sus vidas satisfagan y el balance relativo entre estos significados, el empoderamiento personal y la seguridad material? Y en el marco de Serageldin y Steer, ¿cómo es que se define el proyecto colectivo de “desarrollo” cuya relativa sostenibilidad ha de ser mejorada, y quién lo define? Esta definición es clave, pues influirá en lo que se considere aceptable como niveles de sustitución entre diferentes activos, el tipo de sostenibilidad que las sociedades perseguirán, y los “umbrales críticos” por debajo de los cuales la sociedad no permitirá que se reduzcan determinados activos.

Cuarto, y finalmente para nuestros propósitos, estos marcos prestan escasa atención a la distribución social de estos diferentes capitales. Si bien algunos marcos de medios de vida hacen explícito el sentido en el que estructuras e instituciones gobiernan el acceso a —y la seguridad y la productividad de— los activos, la distribución socialmente diferenciada de estos activos —y, por tanto, de las opciones de vida que tienen diferentes

individuos — no recibe la atención que debería. Un efecto de esto consiste en subestimar las maneras en las que diferentes medios de vida están estructural e institucionalmente relacionados entre sí. Los regímenes de propiedad, por ejemplo, determinarán cuáles actores puedan o no aprovechar recursos específicos en sus medios de vida.

Buena parte de esto puede ser vista como algo obvio y gaseoso a la vez. Sin embargo, estos procesos sociales definen, para cualquier actor y colectividad dada: los recursos que tienen a su disposición para manejar y sostener; los objetivos hacia los que orientarán estas estrategias de manejo y sostenibilidad; y las relaciones sociales por medio de las cuales algunos actores en la sociedad tendrán mucho más poder que otros para determinar todo esto. Tal como sugieren las elecciones en el Perú, estos son temas relevantes, contenciosos y candentes para aquellos que sienten que tienen menos recursos que manejar, quienes están en desacuerdo con las ideas actualmente hegemónicas acerca de con qué fines deben ser manejados los recursos y quienes creen que ellos han tenido poco que decir para definir ya sea estos objetivos o estas distribuciones. Tal como se plantea en la siguiente sección, ciertos procesos sociales — en particular aquellos que involucran el surgimiento de movimientos sociales — han ayudado a dar mayor visibilidad a estas dimensiones sociales de la sostenibilidad.

EL ESPACIO Y LA ESCALA EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS RURALES

“Rural” es tanto un concepto social como uno espacial. En términos sociales, invoca una noción de baja densidad poblacional, actividades económicas en las que los recursos naturales cumplen un papel importante como factor de producción (por medio de la agricultura, el turismo, el manejo del patrimonio cultural, y así por el estilo) y una serie de atributos y prácticas culturales. En términos espaciales, alude a una noción de lugares que están ubicados más allá de los asentamientos humanos concentrados de determinado tamaño¹⁶ y se caracterizan por extensiones importantes de paisajes cultivados o “naturales”.

En muchos casos, el término “rural” también transmite una cierta concepción de escala. “Local” parecería ser la escala más instintivamente asociada con lo rural, una asociación que se manifiesta por el uso en mucha literatura de una noción, algo extraña, de “gente local”. Los proyectos de desarrollo rural, las iniciativas participativas de manejo de recursos naturales o los proyectos de investigación hablan repetidamente acerca de consultas con la “gente local”,

¹⁶ Cuya definición censal varía entre los países.

como si alguna gente en algunas partes del mundo no fuera local. Este empleo de “local” con frecuencia está en sí mismo imbuido de significados sociales, y parecería implicar a gente que tiene más conocimiento fundamentado, más derecho a tener que decir algo sobre cómo se deberían usar los recursos en lugares determinados, más nobles, más legítimos, más auténticos.

Tales asociaciones espaciales y escalares vinculadas con la palabra “rural” son muy cuestionables. En efecto, en años recientes la investigación sobre medios de vida ha demostrado la magnitud en la que muchos medios de vida “rurales” ya no son fundamentalmente agrarios, sino más bien involucran un rango de actividades no agrícolas, muchas de las cuales tienen componentes claramente urbanos —debido a la migración, o a las estrategias para ganar acceso a la escolaridad u otros servicios, o porque las familias están realizando una transferencia sostenida de sus inversiones desde el espacio rural al urbano¹⁷—. En el mismo sentido, una corriente de pensamiento crecientemente fuerte en los debates sobre desarrollo rural sostiene —en esencia— que ya no es útil pensar en el desarrollo *rural*. Por el contrario, el centro de atención debe ponerse en la comprensión de los procesos por los cuales se da el desarrollo en territorios mayores que incluyen espacios tanto rurales como urbanos.¹⁸ Esta orientación es ya un pilar de la estrategia y política de desarrollo rural del Banco Interamericano para el Desarrollo, y es también prominente en el pensamiento de agencias como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Estos enfoques ponen énfasis en los nexos —a través de cadenas productivas, remesas, etcétera— entre las economías “rurales” y otras economías urbanas y nacionales. Ellos también insisten, de manera creciente, en que para que se dé un proceso de desarrollo territorial, estos vínculos económicos entre los espacios “rurales” y los mercados dinámicos deben ser profundizados, y que se requiere construir instituciones de modo que esta profundización sea facilitada, y que los residentes rurales más pobres estén en condiciones de participar en las transformaciones económicas que la profundización del mercado generaría.

Por lo tanto, ya sea que el foco de atención se encuentre en los medios de vida rurales o en las opciones de desarrollo económico de los territorios rurales, la tendencia es a quitarle énfasis a la propia idea de lo rural y, en cambio, a pensar en vínculos, redes y cadenas en las que los procesos económicos atraviesan el espacio, vinculan a actores en diferentes localidades

¹⁷ Reardon, Berdegú y Escobar, *op. cit.*, 2001.

¹⁸ Schejtman, Alejandro y Julio Berdegú: *Desarrollo territorial rural*. Washington, D. C. y Roma: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2003.

y aportan recursos a estas dinámicas económicas. Así, el espacio relevante para pensar acerca de los recursos rurales deja de ser rural, y deviene regional y de múltiples capas; y la escala para pensar acerca de “lo rural” deja de ser local y deviene multiescalar —o quizá multilocal—.

Varias consecuencias parecen derivarse de estas observaciones. Una es que quizá no tiene sentido hablar de “recursos rurales”. Más bien, los recursos están insertados en redes que atraviesan una serie de lugares e involucran a una serie de actores. En efecto, para volver a un punto de la sección previa, en gran medida estas redes determinan los procesos por medio de los cuales una “cosa” en las áreas rurales se convierte en un “recurso”. De hecho, en muchas instancias puede darse el caso de que algo nunca sea un recurso rural —más bien, pasa de ser una “cosa rural” a ser un “recurso regional/nacional/multilocal”—. Este es claramente el caso de los minerales e hidrocarburos, pero también el de ciertas maderas, plantas y paisajes.

Segundo, los cálculos que influyen en el manejo de estos recursos no se hacen solamente en un espacio rural. Obviamente, los mercados, los precios y las políticas de otros países ejercen una gran influencia. Pero los mercados distantes no son las únicas influencias en estas prácticas de manejo de recursos en un espacio “rural” determinado. El uso y control del agua “rural” están (y lo estarán crecientemente) afectados por las demandas de agua urbanas e industriales —demandas que todavía son tramitadas y hechas efectivas tanto por las burocracias y las leyes como por los mercados—. De manera similar, las valorizaciones realizadas en algún otro lugar de la biodiversidad, la diversidad cultural, los paisajes y otras “cosas” crean de manera similar vínculos que por lo tanto afectan directamente el uso de las cosas rurales colocándolas en redes más amplias que convierten estas cosas en recursos. Algunas de estas redes podrían operar por medio de mercados (como en el caso del turismo, por ejemplo), y otras, de jerarquías y burocracias (como en el caso de las organizaciones internacionales de conservación).

Tercero, y directamente vinculado, los actores “relevantes” en el manejo de los recursos rurales se vuelven cualquier cosa menos rurales. En casos que discutiremos en la sección empírica, una pequeña muestra de los actores relevantes que influyen en el uso de los recursos rurales incluirían a empresas financieras e intermediarias que operan en las bolsas de valores de Toronto, Nueva York, Londres y Filadelfia; a los activistas medioambientales de un abanico de tendencias políticas que operan en San Francisco y en Washington D. C., miembros del Congreso en el Perú y el Ecuador, activistas de derechos humanos y de desarrollo en Londres, Boston, Quito, Lima y Colorado, compañías con sede legal en Londres, Denver y Vancouver, el grupo del Banco Mundial —así como, por supuesto, un conjunto de ministerios nacionales—.

Nuevamente, esto puede parecer obvio, pero, sea cual fuere el caso, el punto importante es que los espacios y escalas relevantes en los que se determina la sostenibilidad de los recursos rurales va mucho más allá de lo rural, y son múltiples —con, por lo mismo, múltiples actores involucrados—. Si bien esto brinda oportunidades, también hace que un muchísimo más amplio rango de valoraciones tenga que ver con determinados recursos (además de las valoraciones realizadas por aquellas gentes que viven más cerca de ellos), y, como resultado, incrementa la posibilidad de conflictos respecto de cómo deben ser manejados los recursos rurales y por quién, y con qué fines.

Tales redes y las formas como ellas afectan el uso de los recursos rurales solo recientemente han pasado a ser un objeto de investigación seria. Más aun: se ha investigado sobre todo acerca de redes de activistas y redes vinculadas a las agencias multilaterales de desarrollo (trabajos significativos incluyen los de Keck y Sikkink, y Fox y Brown).¹⁹ Se ha progresado mucho menos en la comprensión de aquellas partes de estas redes que operan por medio de empresas, mercados de valores, mercados de capitales de riesgo, y así por el estilo. Se ha hecho incluso mucho menos para comprender las formas en las que distintos tipos de redes coexisten e interactúan entre sí —y, nuevamente, lo realizado se ha centrado más en las interacciones que las redes de activistas y movimientos sociales han tenido con los bancos multilaterales, y mucho menos en sus interacciones con los actores del mercado internacional—.

Una excepción importante e interesante en este sentido es el trabajo de la antropóloga Anna Tsing.²⁰ Tsing explora las maneras en las que la madera y los minerales en Indonesia se convierten en recursos dentro de los circuitos económicos internacionales, y las redes, ideas e imágenes que son movilizadas en estos procesos. Al mismo tiempo, rastrea las relaciones existentes entre los activistas ambientalistas que operan desde diferentes “nodos” en estas mismas redes —activistas en localidades provinciales en Indonesia, en Yakarta y en las Américas—. Nuevamente, como reflejo de la dificultad relativa del acceso a distintos informantes, las redes de activistas son analizadas más profundamente que aquellas que vinculan a los actores del mercado, pero, aun así, su habilidad para adentrarse en cada una de ellas les permite rastrear cómo así las actividades de estas diferentes redes inter-

¹⁹ Keck, Margaret y Katherine Sikkink: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. Fox, Jonathan y David Brown, editores: *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press, 1998.

²⁰ Tsing, Anna: *Friction: An Ethnography of Global Connections*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

actúan entre sí y, en última instancia, influyen en las formas en las que son manejados, extraídos, protegidos, disputados, intercambiados y sostenidos los recursos distribuidos a lo largo y ancho del archipiélago indonesio.

Tsing emplea el término “fricción” para referirse a estas interacciones, y lo hace en un doble sentido. El primero consiste en que las redes de activistas plantean una cierta fricción a los procesos de mercado, de manera que disminuyen o modifican su fluidez de operación. El segundo sentido en el que ella usa el término se refiere a la fricción dentro de las redes de activistas ambientalistas —tensiones tanto entre actores que trabajan a la misma escala espacial, así como, y especialmente, entre actores que operan a diferentes escalas (o diferentes puntos a lo largo de la red)—. Estas fricciones pueden surgir por un conjunto de razones, incluidas las tensiones por quién ejerce más influencia en el establecimiento de las agendas para la acción local y las agendas para las campañas internacionales; quién determina el uso de los recursos; la existencia simultánea de relaciones de solidaridad y auditoría; la coexistencia dentro de las redes de agendas conservacionistas y agendas de justicia medioambiental; y así por el estilo. Sin embargo, sean cuales fueren las explicaciones específicas en cualquier caso dado, la existencia de estas tensiones refleja el hecho más general de que a lo largo de estas cadenas de solidaridad y activismo existe una serie de actores —ubicados a distancias físicas y sociales bastante diferentes respecto de los recursos naturales particulares— que tienen una influencia (y el propósito de expandir tal influencia) sobre las formas en las que la tierra y los recursos naturales son empleados, y las formas en las que este uso es debatido. La sostenibilidad de los recursos rurales pasa a estar nuevamente —tanto en las redes de activistas como en las económicas— sujeta a actores que operan en un rango de escalas y por medio de amplios espacios, algunos muy alejados de los recursos y la tierra en cuestión.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA SOSTENIBILIDAD: VISIBILIZANDO LAS DIMENSIONES SOCIALES

Al hablar de las redes internacionales de activistas y de las formas como estas interactúan con las redes económicas y, juntas, afectan a los recursos rurales, Tsing²¹ llama la atención al lugar del activismo y la movilización social como parte de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Lo que estos movimientos hacen es, en parte, defender una noción particular de sostenibilidad —en general, una noción relativamente

²¹ *Ibid.*

fuerte, para emplear los términos de Serageldin y Steer—. ²² Como tales, ellos constituyen también uno de los actores que luchan por definir los conceptos de sostenibilidad que en última instancia darán forma a las políticas y a las decisiones políticas acerca del uso de recursos. Sin embargo, estos actores internacionales (multiescalares) con frecuencia interactúan con formas más localizadas de movilización social que también pretenden influir en las formas en que los capitales son sustituidos unos por otros, así como en la distribución social de los costos y beneficios asociados con estos procesos de sustitución de capitales. En muchos casos estas movilizaciones más localizadas pueden ser útilmente comprendidas en términos de los marcos de medios de vida basados en activos, discutidos antes, aunque, tal como veremos, sus acciones también revelan, y en algún sentido compensan, los vacíos presentes en estos marcos.

Medios de vida, desposeimiento de recursos y movilización social

Tal como ya se señaló, los medios de vida son una función de los activos y las estructuras, y una fuente de subsistencia, ingreso, identidad y significado. ²³ Algunos movimientos sociales buscan por sobre todo ampliar o mantener las bases de activos de la gente. Movimientos con esta orientación pueden involucrarse: en actividades de manejo directo de recursos; en actividades que proporcionan nuevos recursos, o que complementan los ya existentes; y en actividades que implican la transformación de los recursos (vía mercadeo, procesamiento, etcétera). Nosotros hemos analizado estas organizaciones en otras publicaciones ²⁴ —en esta sección nos centramos en aquellos movimientos sociales que, en cambio, emergen para oponerse a los patrones de control y acceso de recursos y, en algún sentido, para resistir los procesos económicos que conducen al desposeimiento de activos—. ²⁵ La aparición de tales movimientos puede ser comprendida como un intento por defender los medios de vida, los activos y el territorio, ²⁶ desafiando las estructuras,

²² Serageldin y Steer, *op. cit.*, 1994.

²³ Bebbington, *op. cit.*, 1999. Scoones, *op. cit.*, 1998.

²⁴ Bebbington, Anthony: "Organizations and Intensifications: Small Farmer Federations, Rural Livelihoods and Agricultural Technology in the Andes and Amazonia", en *World Development* n.º 24 (7), pp. 1161-1178, 1996. Bebbington, Anthony: "Social Capital and Rural Intensification: Local Organizations and Islands of Sustainability in the Rural Andes", en *Geographical Journal* n.º 163 (2), pp. 189-197, 1997.

²⁵ Harvey, David: *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003. Hickey, Sam y Sarah Bracking: "Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice?", en *World Development* n.º 33 (6), pp. 851-865, 2005.

²⁶ Escobar, Arturo: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the*

discursos e instituciones que impulsan y permiten su explotación y despo-seimiento (o, en otros términos, como un esfuerzo por sostener una forma particular de controlar y manejar los recursos antes que otra).²⁷

En Latinoamérica, a lo largo de la última década los movimientos con estas características han incrementado su importancia para responder a las crecientes inversiones en extracción de recursos rurales impulsadas por el aumento mundial de la demanda por minerales (especialmente del Asia del Este y del Sur), por incrementos en los precios de los minerales y los hidrocarburos, y por los cambios tecnológicos que han transformado muchos depósitos antes sin interés en propuestas tecnológicamente explotables y comercialmente viables. Como consecuencia de estos diferentes cambios, la frontera económica y tecnológica para la industria extractiva ha sido empujada profundamente hacia territorios ya ocupados. Esto trae nuevas amenazas a los de recursos materiales y culturales que subyacen a los medios de vida de la población, y suscita nuevos tipos de movimientos —unos que se enfrentan a los temas de despo-seimiento—.

Los reclamos de los movimientos ante estas formas de despo-seimiento pueden ser comprendidos en términos de los marcos explorados antes. Esto es, surgen para oponerse a los términos de intercambio cuando una forma de capital es sustituida por otra, y/o para oponerse a los niveles por debajo de los cuales ciertos recursos (agua, tierra, vida silvestre...) son reducidos como consecuencia de la actividad industrial extractiva. Por su parte, las empresas y los gobiernos responden ya sea diciendo que los movimientos no tienen necesidad de preocuparse (que la reducción no ha traspuesto niveles críticos), o que la reducción del capital natural está siendo más que compensada por ganancias en el capital financiero (en la forma de inversión empresarial) y en capital humano y físico (como resultado de inversiones de programas de responsabilidad social empresarial o de programas del Gobierno financiados por los impuestos generados por las industrias extractivas). Estos empates entre las empresas y los movimientos reflejan, por tanto, luchas acerca de quién debe definir los niveles aceptables de sustitución entre formas de capital, y en este sentido politizan una de las dimensiones sociales sobre las que Serageldin y Steer guardan silencio. Al mismo tiempo, los movimien-

Third World. Princeton: Princeton University Press, 1995.

²⁷ Para el caso específico de los Andes peruanos, Gavin Smith ha explorado, por medio de una densa etnografía con mucho detalle histórico, las muchas formas en las que se vinculan la resistencia y los medios de vida (Smith, Gavin: *Livelihood and Resistance*. Berkeley: University of California Press, 1989). Para una discusión más general de este vínculo, véase Bebbington, Anthony: "Livelihood Transitions, Place Transformations: Grounding Globalization and Modernity", en R. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, pp. 173-192. London: Arnold, 2004.

tos objetan la distribución social de las pérdidas y ganancias creadas por la extracción de recursos —nuevamente dejando en claro una dimensión social no explicitada en estos marcos—.

Si bien los movimientos pueden compartir una preocupación general en torno del desposeimiento, es posible que todavía exista en y entre ellos mucha diversidad en cuanto a los tipos *específicos* de desposeimiento a los que se oponen. De manera similar, actores dentro de los movimientos pueden ofrecer críticas distintas, y tener diferentes propuestas para políticas alternativas.²⁸ Estas alternativas pueden variar desde un rechazo total a la extracción de recursos y los conceptos de gobernanza y sostenibilidad que esta extracción implica, hasta demandas por una mayor participación en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos y una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la explotación de estos. Algunos grupos dentro de los movimientos pueden estar dispuestos a tratar con las empresas mineras, mientras que otros no lo estarían de ningún modo. Algunos preferirán estrategias de negociación, otros de confrontación y acción directa.

Podemos plantear la hipótesis según la cual las posiciones y estrategias que predominan en los movimientos tendrán consecuencias distintas para los tipos de negociación y articulación que en última instancia se dan entre los movimientos y las industrias extractivas, y, por lo tanto, para las formas de manejo de recursos rurales que surgen de estas articulaciones. En un extremo uno puede imaginar la existencia de movimientos con posiciones unificadas y sólidas, como reflejo de una sensación de que ellos están siendo desposeídos tanto de una forma de vida como de algo con mucho valor económico, y que no están por tanto dispuestos a negociar. En otro extremo, uno puede imaginar la existencia de movimientos cuya preocupación sea la de negociar la mejor compensación por el desposeimiento y/o mayores garantías de que la *calidad* de los activos locales será protegida, movimientos que dejarían de oponerse una vez que la industria extractiva haya puesto en funcionamiento planes para la remediación ambiental y la compensación social.

Es importante no ser románticos acerca de tales movimientos, porque ellos fracasan con la misma frecuencia con la que tienen éxito. De hecho, la tendencia hacia el fracaso refleja una fragilidad inherente a los movimientos, una que tiene que ser comprendida en términos de sus dinámicas internas y de los contextos en los cuales operan. Los movimientos están constituidos por corrientes distintas, agrupaciones de actores, liderazgos locales y orga-

²⁸ Perreault, Thomas: “From the Guerra del Agua to the Guerra del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia”, en *Antipode* n.º 38 (1), pp. 150-172, 2006.

nizaciones. Como resultado, mantener unido el proceso de un movimiento en torno de una agenda compartida por la sostenibilidad es un logro tremendamente difícil y siempre frágil, más aún si tomamos en cuenta que estas fuentes internas de debilidad pueden verse agravadas por factores externos. Sin duda, mientras que los medios de vida de muchas personas pueden verse amenazados por el desarrollo de las industrias extractivas, otras personas saldrán ganando en la medida en que las inversiones y las formas de sustitución entre distintos tipos de capital promovidas por la industria también creen nuevas oportunidades. Esto puede conducir fácilmente a situaciones en las que la movilización social que surge para oponerse al desarrollo de la industria extractiva exista al lado de formas bastante distintas de movilización que busquen defender y apoyar a la industria (y que muy bien pueden recibir apoyo directo y estímulo de la propia industria). El efecto que tal situación puede tener, en última instancia, en el manejo de recursos, depende en gran medida del poder relativo de los distintos actores, y de la importancia relativa de la industria extractiva tanto dentro de la economía nacional como de la regional. Ahí donde la industria es mucho más importante, uno esperaría que el Estado y otras fuerzas sociales estén más decididos a cuestionar, deslegitimar y reprimir a los movimientos sociales, y, en términos más generales, a exponer sus fragilidades internas. De manera similar, cuantos más recursos se hallen a disposición de otros actores económicos, estos estarán en mejores condiciones para profundizar las fracturas inherentes a los movimientos. A un nivel más general de abstracción, en esta triada de relaciones entre movimiento, empresa y Estado podría muy bien ocurrir que el resultado de los conflictos sobre qué tipo de sostenibilidad y combinaciones de medios de vida han de ser perseguidos, gire alrededor de la medida en la que las agencias estatales, en última instancia, se identifiquen con un conjunto de reclamos por sobre otro.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, REDES DE ACTORES Y CONFLICTOS POR LA SOSTENIBILIDAD

En esta sección se explora un caso particular que arroja luces sobre algunos de los temas tratados en las secciones previas, y que sirve para aterrizar algunas de estas reflexiones más abstractas de lo que pueden considerarse las dimensiones sociales de la sostenibilidad. El caso es el de una forma particular de desarrollo de industrias extractivas —minería a gran escala en el Perú—. El Perú tiene una larga historia de extracción de minerales. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990, como resultado de una serie de cambios en los códigos de minería y de tributación —ligados a la implementación más amplia de un modelo neoliberal de manejo económico

en el Perú—, la industria minera se ha expandido rápidamente.²⁹ Según Bury, para el año 2000, tres departamentos del país tenían entre el 30% y el 50% de su territorio bajo denuncias mineras, y otros siete tenían entre el 20% y el 30% en esa misma condición; y en 2007, Cooperación estima que los territorios de 55% de las comunidades campesinas del país se ven afectados por actividades mineras.³⁰

De la mano con el crecimiento de la inversión en industrias extractivas han aparecido niveles de movilización social y conflicto igualmente impactantes.³¹ En muchos sentidos, estos conflictos pueden ser entendidos como confrontaciones entre diferentes modelos de sostenibilidad. En un sentido muy simple, las empresas mineras y el Ministerio de Energía y Minas manejan un concepto de sostenibilidad de recursos que permite una sustitución sustantiva entre diversas formas de capital, así como cambios significativos en las combinaciones de activos sobre los cuales se construyen los medios de vida rurales (cambios que en esencia forzarían a muchas familias a orientarse a nuevos tipos de vida). Ellos también —de alguna manera en contra de las sugerencias de Serageldin y Steer— manejan nociones optimistas acerca de la magnitud en la que capitales particulares pueden ser reducidos antes de trasponer los niveles críticos. Aquellos que se oponen a este desarrollo minero —tanto movimientos locales como redes más amplias de activistas— trabajan con conceptos más fuertes de sostenibilidad, permiten menos sustitución entre capitales y son, de lejos, más conservadores y tienen mayor aversión al riesgo en los tipos de reducción de capital que ellos considerarían aceptables.

Estos conflictos sobre modelos de sostenibilidad han involucrado a un amplio rango de actores que operan a diferentes escalas. De manera bastante similar a la descrita por Tsing³² encontramos, por un lado, redes que congregan a mineros, inversionistas, bolsas de valores y ministerios de Minería y Economía. Los actores en estas redes buscan denodadamente promover la minería y los modelos de sostenibilidad que esto implica. Argumentan

²⁹ Bridge, Gavin: “Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform”, en *The Professional Geographer* n.º 56 (3), pp. 406–421, 2004.

³⁰ Bury, Jeffrey: Mining Mountains: “Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods and the New Peruvian Mining Industry in Cajamarca”, en *Environment and Planning A* n.º 37 (2), pp. 221–239, 2005. Echave, José de: “Mining in Peru: Between the Transformation of Conflicts and the Programmatic Challenge”. Presentación al taller “Territory, Conflicts and Development in the Andes”, Manchester, Inglaterra, 22 de octubre del 2007.

³¹ Defensoría del Pueblo, 2007 *Informe extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú, Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

³² Tsing, *op. cit.*, 2004.

también que las decisiones sobre si la minería debe continuar han de tomarse a escala nacional (antes que local), sobre la base de que la minería es una prioridad nacional. Por supuesto, la sustitución y la reducción de capitales es fácil de aceptar a este nivel, porque quienes toman las decisiones no experimentan los efectos de las sustituciones en sus propios medios de vida.

Por otro lado se encuentra un rango de activistas de organizaciones de movimientos sociales que operan a diversas escalas y que cuestionan las formas actuales que han asumido los proyectos de extracción minera. Los actores de estas redes exigen desde una minería más responsable hasta la eliminación total de la minería —y estas diferentes opciones reflejan sus respectivas comprensiones sobre la sostenibilidad—. Tales redes congregan a actores internacionales —*e.g.*, Oxfam, Friends of the Earth International, grupos ambientalistas con base en San Francisco, grupos de derechos humanos y de derechos indígenas, y otros—, así como ONG locales y nacionales y organizaciones sociales. Las organizaciones indígenas-campesinas de nivel nacional y regional son también prominentes en estas redes, y tienden a sostener que la tierra y el subsuelo deben ser entendidos como territorio antes que como recursos. Como tales, han señalado crecientemente que estos espacios deben ser manejados para sostener los territorios indígenas antes que con una perspectiva de extracción de capital natural y construcción de otras formas de capital. Por su parte, estas redes tienden a argumentar que las decisiones acerca de las formas de sostenibilidad por ser buscadas deben ser tomadas ya sea a niveles internacionales (donde se encuentra mayor énfasis en la protección del patrimonio común de la humanidad) o a niveles locales (donde la gente se ve afectada directamente por la sustitución y reducción de capital impulsadas por la minería).

En el Perú, durante la última década han interactuado y se han enfrentado variantes de estas redes en un conjunto de proyectos de desarrollo de industrias extractivas. En algunos casos, los enfrentamientos han conducido a una ligera modificación de los efectos de la minería en el manejo de recursos y la formación de capital —por ejemplo, han llevado a que las empresas empiecen a seguir prácticas más cuidadosas de manejo ambiental o programas de responsabilidad social más amplios que invierten tanto en formación de capital humano como en desarrollo de empresas locales—. En otros casos los enfrentamientos han tenido efectos mucho más significativos en el manejo de recursos rurales.

Experiencias como esta sugieren varios puntos importantes acerca de las formas en las que estas diferentes redes de actores, que se expanden a través de distintas localidades y escalas, influyen en el manejo de recursos. Primero, estas redes contribuyen a convertir cosas en recursos, y también ayudan a darles distintos valores a estos recursos; segundo, cada una de

estas redes influye en las formas como se enmarcan las discusiones acerca del manejo de recursos —de hecho, existe algo así como una pelea entre ellas por determinar los términos del debate sobre lo que constituye la sostenibilidad y la forma en que los recursos deben ser mejor manejados en el Perú—; y tercero, incluso si ciertas redes y actores tienden consistentemente a tener más poder que otros, siempre existe un elemento de contingencia en la forma en que estas relaciones de poder funcionarán y en los efectos sobre el manejo de recursos que se derivan de esto.

La siguiente discusión comparativa de dos regiones en el norte del Perú, cada una afectada por la minería, explora con algo más de detalle cómo operan estas redes, y algunos de los factores que parecen determinar los efectos definitivos de sus interacciones en el manejo de recursos.³³ El primer caso proviene del departamento de Cajamarca. La mina estudiada —a la que nos referiremos como MYSA— es una propiedad conjunta de Newmont Mining Corporation (una multinacional con sede en Denver, Colorado), con una participación del 51,35%, la empresa peruana Compañía de Minas Buenaventura, con una participación del 43,65%, y la Corporación Financiera Internacional (CFI), con el 5%. MYSA es una mina particularmente importante, no solo porque es la mina de oro más grande de Latinoamérica,³⁴ sino también porque fue la primera inversión extranjera directa de gran escala que se hizo en el Perú luego de la década de 1980, una década perdida debido a la hiperinflación y la violencia interna.

El segundo caso —que reúne dos experiencias distintas— proviene del departamento de Piura, que se ubica entre Cajamarca y la costa pacífica del Perú. La primera experiencia proviene del pueblo de Tambogrande, y la segunda de las provincias serranas de Huancabamba y Ayabaca. En cada instancia, el caso es de una (hasta el momento) “no-mina”. Es decir, se trata de casos en los que la exploración minera todavía no ha podido progresar hacia una explotación minera, en parte debido a las formas en las que estas actividades de exploración han catalizado procesos de movilización social que surgieron para resistir la conversión de la tierra en minería.

La comparación entre estos dos casos nos ayuda a reflexionar acerca de las condiciones bajo las cuales los movimientos sociales tienen más o menos

³³ Para mayor información sobre el primer caso, ver A. Bebbington, editor: *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centro Peruano de Estudios Sociales, 2007; y sobre el segundo caso, véase A. Bebbington, M. Connarty, W. Coxshall, H. O’Shaughnessy y M. Williams: *Minería y desarrollo en el Perú con especial referencia al Proyecto Río Blanco*. Lima: IEP/PSG/Oxfam Internacional/CIPCA, 2007.

³⁴ Inicialmente, sin embargo, la empresa insistió en que la mina sería pequeña.

efecto sobre las industrias extractivas y los tipos de uso de tierra y paisaje que producen. En efecto, la comparación es una de extremos: entre un caso en el que el movimiento social ha sido poco menos que un espectador de la creación de la mina de oro más grande de Latinoamérica, y otro (el de Tambogrande) en el que la movilización ha tenido como efecto que, por el momento, un paisaje agrario sea todavía un paisaje mayormente agrario, y que la tierra sea aún usada principalmente para la agricultura y el asentamiento humano. ¿Qué tendrá que decirnos esta comparación acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales?

CAJAMARCA, LA TRANSFORMACIÓN DE LOS RECURSOS RURALES Y EL SURGIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DÉBIL

La adquisición de tierra es central para el éxito de una minería a tajo abierto por la razón obvia de que tales operaciones requieren que la mina tenga los derechos de la superficie y del subsuelo. La tierra, sin embargo, ha sido desde hace mucho un tema de contienda política en los Andes y, en efecto, el programa de adquisición de tierras de MYSA desencadenó los primeros estruendos de descontento con la mina. No obstante, y de manera interesante, los estruendos no se debieron tanto a la pérdida de tierras en sí misma cuanto a las condiciones bajo las cuales la tierra estaba siendo adquirida. Las quejas surgieron por los precios pagados, por la indebida presión ejercida sobre las familias para que vendan sus tierras, y por los casos en los cuales personas vendían tierras que no eran suyas. La primera estación para estas quejas fue la parroquia ubicada en el área más afectada por las actividades iniciales de la mina. El sacerdote sirvió para vincular las quejas con la oficina diocesana de derechos humanos, así como con otras organizaciones de derechos humanos en el Perú —organizaciones que a su vez presentaron las quejas ante MYSA y ante Newmont en Denver—.

Si bien la Iglesia local cumplió un papel inicial que consistió en vincular a las comunidades con distintas organizaciones de un protomovimiento social, esto pronto llegó a su fin, cuando el sacerdote fue enviado a Roma. En este punto, sin embargo, otro actor empezó a asumir este rol articulador. Este actor fue la naciente federación de rondas campesinas, grupos campesinos de vigilancia cuyo propósito inicial había sido la protección contra el robo de ganado y, más tarde, garantizar la seguridad en las comunidades, fundamentalmente durante los tiempos de la violencia rural en el Perú.³⁵ Un conjunto de personas activas en la federación se vieron afectadas por las actividades de

³⁵ Starn, Orin: *Nightwatch: The Politics of Protest in the Andes*. Durham: Duke University Press, 1999.

expansión y compra de tierras de la mina, y la federación pasó a ser un vehículo para enfrentar estos impactos adversos. La FEROCAFENOP empezó así a organizar protestas en Cajamarca y luego desarrolló vínculos con grupos ambientalistas internacionales (en particular de los Estados Unidos), quienes también ayudaron a involucrarla en actividades de incidencia en el país del Norte. En el proceso, sus quejas pasaron a ser más visibles tanto en términos nacionales como internacionales, aunque los activistas de la federación de este periodo lo recuerdan como uno en el que el apoyo y la participación internacional era, de lejos, mucho mayor que el respaldo de la Cajamarca urbana, donde buena parte de estas protestas rurales pasaron desapercibidas y resultaron irrelevantes. De manera significativa, sin embargo, a pesar de las reivindicaciones que los campesinos y la federación planteaban a la mina, la protesta durante este periodo no estuvo tan orientada a librarse de MYSA cuanto a demandar una relación diferente entre la mina y las comunidades: una relación caracterizada por la compensación justa, un trato más cordial y una mayor participación en los beneficios que la mina estaba generando. En otras palabras, ellos estaban buscando una relación en la que el capital natural de la mina (*i.e.*, oro) y el de la comunidad (*i.e.*, tierra) se convertirían en montos mayores de las otras formas de capital sobre la que los miembros de la comunidad tendrían control y sobre la base de los cuales ellos podrían construir medios de vida adaptados y mejorados.

Mientras tanto, las preocupaciones acerca de la mina empezaban a crecer en la ciudad de Cajamarca —no tanto por alguna simpatía con la demanda de las comunidades rurales sino más bien por la evidencia acumulada de que la mina empezaba a tener efectos adversos en las fuentes rurales del agua potable de la ciudad—. Un derrame de mercurio en el año 2000 consolidó aun más estas preocupaciones, que ganaron asimismo una mayor atención internacional debido a un video altamente exitoso (apoyado financieramente y distribuido por varias organizaciones internacionales de activistas) que documentó el derrame. Grupos medioambientalistas urbanos se encontraron de alguna manera fortalecidos por estos eventos.

Durante la misma época en la que la mina cometió estos errores, públicamente visibles, en el manejo de recursos rurales, MYSA finalmente tuvo éxito en canalizar parte del financiamiento de su programa de responsabilidad social a FEROCAFENOP,³⁶ la federación que había

³⁶ Seguimos siendo incapaces de explicar la forma en que esto sucedió. Es un caso tan lleno de recriminaciones mutuas que es difícil saber qué ocurrió realmente. Lo que queda claro es: (i) que la mina ya había invertido (por medio de sus prácticas de contratación) en encontrar caminos hacia las organizaciones del movimiento social; y, (ii) que por lo menos algunos de los líderes de la federación pensaban en garantizar una adecuada

sido por mucho tiempo el principal rostro organizado de la oposición rural en contra de las acciones de la mina. Esto socavó inmediatamente la legitimidad y poder de la federación y, como una consecuencia directa, el anclaje del movimiento social viró desde las organizaciones basadas en grupos comunales rurales a otras que tenían como bases a grupos urbanos y profesionales. En el proceso también empezaron a cambiar los discursos del movimiento. Si bien el movimiento rural de los años 1990 había sido abiertamente confrontacional, no había tenido un carácter ambientalista ni antiminerero. Había sido un movimiento más preocupado por demandar un trato justo y una compensación adecuada por las formas de desposeimiento que se habían dado en las comunidades rurales, y por una inclusión más amplia de la gente rural en las actividades de la mina. En este sentido, se podría sostener que el movimiento buscó una articulación más clara y más sinérgica de la economía minera y los medios de vida rural, y una sostenibilidad “sensible”³⁷ — antes que el modelo de desposeimiento y de sostenibilidad débil que predominó en la década de 1990—. Con el giro hacia un movimiento liderado en términos urbanos, cambiaron los discursos acerca de la sostenibilidad. Algunos grupos que exigían un ambientalismo de “sostenibilidad fuerte” demandaban una protección para el capital natural muchísimo mayor, mientras que otros simplemente pedían una mayor participación nacional y del Estado en el control de la mina y sus ganancias. En esta visión mucho más débil de la sostenibilidad, la mina seguiría reduciendo el capital natural, pero un mayor control estatal de la mina significaría que el ingreso proveniente de esta reducción sería invertido en la sociedad para ampliar la formación de capital humano y social antes que la formación de capital financiero controlado por la empresa (*i.e.*, ganancia).

Las preocupaciones ambientales permanecieron en el primer plano del debate en Cajamarca a inicios de la década del 2000, puesto que surgieron alegatos acerca de si el mercurio se había filtrado en el abastecimiento de agua o no, y si la cantidad total de este abastecimiento estaba siendo amenazada. En el centro de este último debate estaba un alegato acerca del deseo de MYSA de expandir sus operaciones en un área conocida como Cerro Quilish. Las primeras protestas campesinas en contra de la expansión a fines de los años 1990 condujeron en última instancia a una ordenanza municipal que declaró al Cerro Quilish como un área protegida basándose en que era la fuente de abastecimiento de agua de las ciuda-

compensación a la comunidad de parte de la mina antes que en el cierre de la mina. Las dos posturas ciertamente ayudaron a hacer posible este flujo financiero.

³⁷ Serageldin y Steer, *op. cit.*, 1994.

des —una definición de un nivel crítico debajo del cual un componente específico del capital natural de la región no debía ser reducido—. La ordenanza fue sin embargo impugnada por MYSA, y, luego de agotar los procedimientos legales, el Tribunal Constitucional concluyó que los derechos de la mina de explorar en Quilish tenían precedencia sobre los poderes de la municipalidad de declararla como área protegida. En julio del 2004, sobre la base de esta decisión jurídica y una evaluación de impacto ambiental, el Gobierno Central le dio a MYSA el derecho a reiniciar la exploración en Quilish. De inmediato surgieron protestas y estas aumentaron rápidamente, al punto que paralizaron la ciudad de Cajamarca y la mina hasta que el Gobierno Central cambió una vez más su posición. Enfrentada a una situación en la que su “licencia social para operar” parecía puesta en duda crecientemente, MYSA retiró su pedido de permiso para explorar en el Quilish.³⁸

A medida que se ha desplegado el proceso de movilización social en Cajamarca, este ha incorporado a un conjunto creciente de actores. Aunque unidos por una sensación general de que MYSA los ha desposeído de algo, estos actores difieren en la naturaleza específica de sus preocupaciones, que varían desde aquellas sobre amenazas al agua rural; la inquietud por el abastecimiento de agua urbana; los deseos de ver mayor participación estatal en el control y la propiedad de las ganancias de la mina; la molestia por la relativa pérdida de *status* y autoridad de la clase media y media-alta; y el descontento con la aparente impenetrabilidad de la mina y su falta de disposición a escuchar. Estas posiciones oscilan desde la antiminería y la pro minería hasta los compromisos para gobernar la minería de distintas maneras. Asociados con cada una de estas posiciones existen puntos de vista bastante diferentes acerca de lo que constituye un uso adecuadamente sostenible de los recursos rurales. En este sentido, si bien el movimiento canaliza la queja, no ha logrado encauzar ninguna propuesta alternativa y coherente para una forma distinta de sostenibilidad regional o de medios de vida —en cierta medida, porque los actores que conforman el movimiento tienen diferentes posiciones sobre si debe o no proseguir la minería en la región y bajo qué condiciones—.

La existencia de estas diferencias internas no ha significado que el movimiento no haya tenido ningún efecto sobre la relación entre minería, medios de vida y recursos rurales en Cajamarca. De hecho, la mina ha modificado algunas de sus prácticas como consecuencia de estas movilizaciones y protestas. Más aun: parece ser más sensible desde que el movi-

³⁸ No obstante, argumenta que en el futuro podría ejercer nuevamente este derecho.

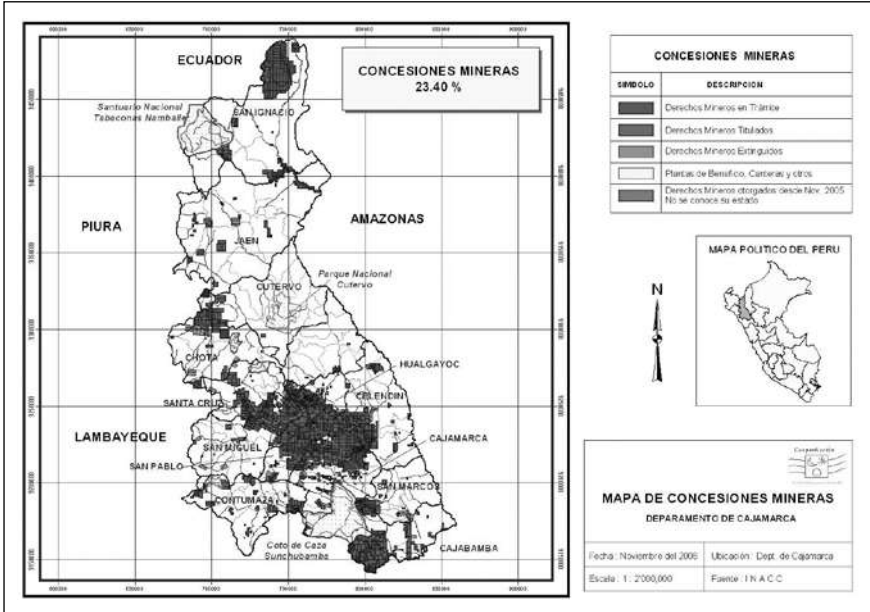
miento se “urbanizó” —pues se percibe tal protesta urbanizada en última instancia como más amenazadora que la estrictamente campesina—. Así, entre 1999 y el 2004 las inversiones de MYSA en remediación ambiental casi se triplicaron, mientras que aquellas en responsabilidad social casi se multiplicaron por nueve.³⁹ Bury ha mostrado que estos programas incrementan las bases de activos del capital financiero y humano de los medios de vida de los hogares, debilitando al mismo tiempo su capital social.⁴⁰ La protesta ha forzado también a repensar los planes de expansión de la mina, tal como se pone de manifiesto en el retiro de la empresa de Quilish. No obstante, persiste la tendencia a que los programas de responsabilidad social coexistan con estrategias de intimidación contra los activistas y otras personas que obstaculizan su actividad. Queda por verse hasta qué punto la movilización social puede influir en la expansión general de la minería en el centro-sur de Cajamarca. Por un lado, Yanacocha no ha dejado de buscar zonas de expansión —y esta expansión, ávida de tierra y de agua, continuaría transformando las opciones de los medios de vida en las áreas directamente afectadas, principalmente por medio de los efectos de la minería sobre los activos de capital natural—. ⁴¹ Además, Yanacocha ha cumplido el papel de una suerte de núcleo en torno del cual se han desarrollado un conjunto de otros proyectos mineros, lo que ha dado lugar a la conformación de un distrito minero. Por otro lado, Yanacocha reporta reducciones en sus niveles de producción e insiste en que esto es consecuencia directa de la movilización social. Al mismo tiempo, otras empresas que intentan abrir explotaciones mineras en la zona se encuentran con ciertos desafíos para iniciar programas de exploración o en traducirlos en proyectos de explotación. Por lo menos, se puede decir que la movilización social en Cajamarca ha hecho que los proyectos mineros tengan que buscar nuevas formas de interactuar con la población y de convivir con sus medios de vida. Aún no se sabe, sin embargo, si la movilización, tal como se ha dado, tendrá un impacto importante en las tendencias mayores de desarrollo en la región.

³⁹ Morel, Ricardo: “¿Quién es responsable de la responsabilidad social?”. Cajamarca: Minera Yanacocha, setiembre del 2005 (mimeo). Sin embargo, las utilidades de MYSA también crecieron de manera significativa a lo largo del mismo período.

⁴⁰ Bury, *op. cit.*, 2004.

⁴¹ Entre tanto, y tal vez de mayor importancia, el dinero gastado por MYSA en la contratación y compras locales se multiplicó por siete a lo largo del mismo período —una respuesta directa a las críticas urbanas de que la mina operaba demasiado como un enclave—. Esta respuesta aumenta enormemente la participación urbana en las actividades permanentes de la mina.

Gráfico 2



PIURA: LOS MOVIMIENTOS Y LA BÚSQUEDA DE UNA SOSTENIBILIDAD FUERTE

Si bien siempre se ha pensado a Piura como una economía agrícola, la industria extractiva ha aparecido de manera prominente en la historia económica moderna del departamento bajo la forma de hidrocarburos y pesqueras. A raíz de estas experiencias, para algunos observadores la piurana es una historia en la que la extracción de recursos naturales ha estado controlada por actores externos, un proceso en el cual el grueso de los recursos y las ganancias ha sido extraído de la región para ser consumido e invertido en otras partes. En comparación con estas experiencias, tales comentaristas perciben a la agricultura, luego de la reforma agraria, como generadora de formas de desarrollo que involucran a una porción más grande de la población, que permiten que las decisiones sobre el uso de los recursos sean tomadas en forma más cercana a la población, y que generan ingresos y productos con mayores posibilidades de ser reinvertidos y consumidos dentro de la propia Piura.

Por lo tanto, algunos ven el uso agrícola de la tierra como más inclusivo que las formas de uso de la industria extractiva. Sin embargo, el desempeño de la economía agrícola no sugiere que, por lo menos bajo las condiciones actuales, tal uso de tierras pueda, por sí solo, servir como la base del desarrollo de Piura. Así, entre 1970 y el 2004 el sector agrícola piurano creció

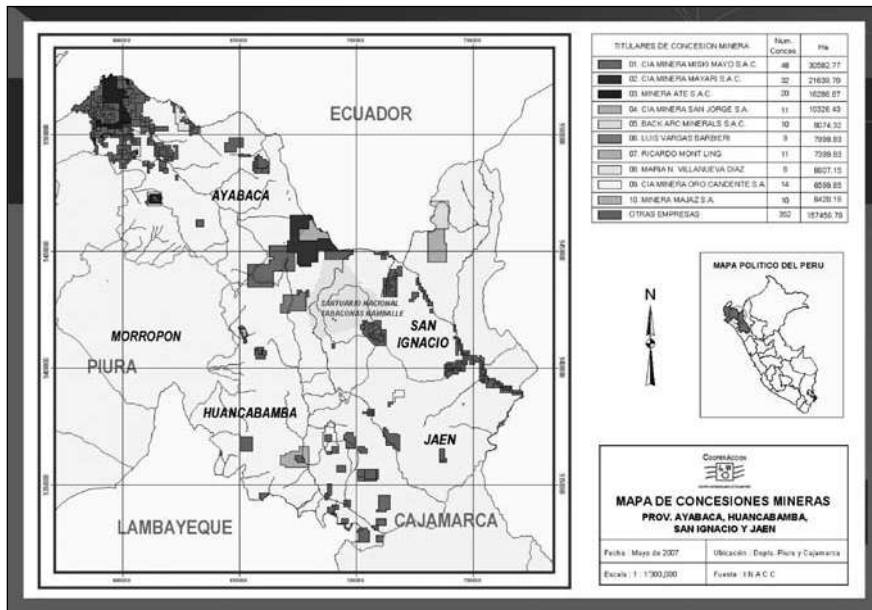
al 1,18% anual, mientras que el PBI departamental lo hizo en 1,51%;⁴² y si bien la agricultura emplea a cerca del 37% de la población económicamente activa, da cuenta solo de aproximadamente el 11% del PBI. Las exportaciones agrícolas no superan los 100 millones de dólares anuales. Un conjunto de factores que restringen el crecimiento de la agricultura en Piura se relaciona con el manejo del agua. No es solo que ella podría ser manejada en forma más productiva en la parcela: ocurre también que, en el nivel regional, se la podría gestionar de forma mucho más estratégica. En la actualidad solo 140.000 Ha están bajo riego, en tanto que con los recursos actuales se podrían irrigar 200.000 Ha. Pero hay algo aun más importante: si continuaran las inversiones para los tres grandes proyectos de irrigación planificados, se podrían irrigar otras 150.000 Ha. Correa estima que esto permitiría que las exportaciones agrícolas crezcan entre 600 millones de dólares y 1.500 millones de dólares al año.

Por lo tanto, el agua es central para cualquier incremento en los niveles de producción, productividad y exportación del sector agrícola de Piura. Pero ella es también escasa, y una expansión de la frontera bajo riego requiere de inversión pública. Más aun: existen múltiples demandas para —y potenciales amenazas a— esta agua. Una de ellas es el deficientemente manejado crecimiento urbano y la gestión de residuos sólidos y aguas sucias en los centros poblados; otra es el hecho de que 33% de la superficie de tierras de Piura está hoy concesionada para un potencial uso de industria extractiva —principalmente de hidrocarburos, fosfatos y cobre—. Esto hace que el manejo planificado —estratégico— de los recursos hídricos sea una parte esencial del futuro desarrollo de Piura, lo que parece tener dos consecuencias. Primero, que la zonificación y planificación del uso de tierras debe guiar el desarrollo y servir de base para una planificación estratégica de las sinergias entre diferentes sectores de la economía departamental; y, segundo, que no tiene ningún sentido estratégico que los proyectos de industrias extractivas sean decididos proyecto por proyecto. Tal aproximación, que es la que actualmente existe en el Perú, no deja espacio alguno para la planificación estratégica del uso y desarrollo de recursos (especialmente la tierra y el agua).

La necesidad de que la planificación del uso de tierras sea funcional y legalmente vinculante es un tema urgente, porque Piura es una de las nuevas fronteras para la expansión minera en el Perú —lo que se puede apreciar a partir del mapa actual de concesiones del departamento (véase el gráfico 3)—. A medida que las tasas de crecimiento disminuyen en otras partes del Perú,

⁴² Esta y la siguiente información fueron proporcionadas por Humberto Correa, profesor de Economía de la Universidad Nacional de Piura y asesor del Gobierno Regional.

Gráfico 3



el sector minero necesita abrir nuevas fronteras con el fin de sostener estas tasas de crecimiento. La presión para usar la tierra con fines de extracción minera en una región con ninguna historia significativa de minería⁴³ ha llevado a que los actores que impulsan tal conversión del uso de tierras entren en conflicto directo con otros actores que sostienen que la tierra debe ser usada para producir paisajes agrícolas (con el argumento de que tales paisajes son social y económicamente más inclusivos) y agua (con el argumento de que se necesita el agua para impulsar el uso de estos paisajes agrícolas).

En este enfrentamiento entre dos agendas para el uso de tierras, el primer conflicto —uno que ha tenido resonancias en el ámbito latinoamericano— se dio en el pueblo de Tambogrande, cuando una empresa canadiense, Manhattan Minerals Corporation, buscó la aprobación para una mina de oro a fines de la década de 1990 y principios de la del 2000. Las operaciones de exploración de Manhattan condujeron a un período de conflicto persistente entre las poblaciones locales y la empresa entre los años 1998 y el 2003, hasta que la empresa finalmente se retiró.⁴⁴ El conflicto pasó a ser particularmente

⁴³ Pero con historias previas de otras industrias extractivas que han dejado poco en términos de desarrollo.

⁴⁴ Portugal Mendoza, Carlos: *Gobernanza en el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales: El caso Tambogrande*. Santiago: Grupo Choralvivi, 2005.

agudo porque puso a la minería directamente en contra de un asentamiento humano y de la agricultura de exportación. La mina habría necesitado la reubicación de gran parte del pueblo, y el daño potencial a una exitosa zona de agricultura bajo riego, de alto valor, orientada a la exportación, que había sido hecha posible, entre otros, gracias a anteriores inversiones del Banco Mundial en el manejo del agua. El caso, por tanto, presentaba dicotomías claras: una inversión privada que socavaba una anterior y exitosa inversión pública; un paisaje de desarrollo minero que corroía un paisaje agrario orientado a la exportación y que parecía ser más valioso económicamente y más inclusivo en términos de empleo; y un asiento minero que desplazaba a la gente de sus hogares.

El conflicto creció rápidamente y devino violento. El principal líder de oposición a la mina fue asesinado; el mayor escalamiento del conflicto pareció ser evitado únicamente por un referéndum para determinar el futuro de la minería en el área. Este referéndum, organizado por el Gobierno Local y respaldado por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (y en algún sentido, indirectamente, por la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, ONPE),⁴⁵ contó con la participación de unas 27.015 personas, aproximadamente el 73% de los votantes hábiles. El resultado fue que el 93,85% votó en contra de la actividad minera en Tambogrande, y un 1,98% a favor (el resto fueron votos en blanco o inválidos).⁴⁶ Este modelo —el del referéndum público de la minería— ha sido desde entonces propuesto y utilizado por movimientos sociales y activistas en la Argentina, Guatemala y otros sitios como parte de sus esfuerzos para disputar los proyectos mineros.

El hecho de que el actual uso de la tierra en Tambogrande esté todavía dominado por la agricultura y por la cuadrícula del asentamiento urbano previo, y no por un sector minero en expansión, puede explicarse solo por el surgimiento de un movimiento social que terminó en esta consulta pública. Pero ¿cómo surgió este movimiento y cómo logró lo que hizo? En el centro del éxito de este movimiento estuvo el hecho de que creció desde —y tuvo éxito en construir puentes a través de— un conjunto de distintos grupos sociales en la región. En particular, construyó puentes entre los grupos urbanos y rurales (puesto que ambas poblaciones tenían mucho que perder), y también entre agricultores pequeños y grandes orientados a la exportación (nueva-

⁴⁵ La ONPE no apoyó formalmente en la implementación del referéndum, pero sí facilitó los registros electorales.

⁴⁶ A principios del año 2000, una encuesta encargada por Manhattan concluyó que el 84% de la población estaba en contra de la actividad minera (AMIDEP 2000, citado en Portugal, *op. cit.*, 2005).

mente, en la medida en que cada cual percibía que tenía mucho que perder). En el proceso también atrajo al Gobierno Local al movimiento, una participación que resultó crítica puesto que fue este gobierno el que tuvo el poder para convocar el referéndum. Tan importante como aquello, sin embargo, fue que este movimiento construyó vínculos con actores en Lima y más allá. A medida que se desencadenaba el proceso, los activistas en Tambogrande ganaron el apoyo de un grupo de asesores con sede en Lima (organizaciones y personas) que funcionaron como un comité técnico del movimiento social de Tambogrande. El comité brindó información, ayudó con los estudios que sostenían que Tambogrande sería más productiva en términos económicos como un paisaje agrícola que como uno minero, apoyaron con cuestiones legales y, crucialmente, ayudaron con el referéndum. Jugaron también roles importantes en establecer vínculos con actores internacionales en Norteamérica y Europa, no solo para la asesoría sino también para conseguir apoyo financiero —en particular para solventar el referéndum—. Con la ausencia de cualquiera de estos grupos, el actual paisaje de Tambogrande probablemente sería el de un emergente paisaje minero.

Esta experiencia ha marcado para siempre los conflictos sobre la minería en Piura (así como en el Perú en términos más generales). Esto se refleja en otro ejemplo que viene del mismo departamento. Justo cuando estaba siendo conducido el referéndum en Tambogrande, la exploración empezaba a expandirse en otra parte de Piura —en un proyecto conocido como Río Blanco, ubicado en las provincias serranas de Ayabaca y Huancabamba—. En la medida en que el conflicto en Tambogrande no se refería tan solo al proyecto Manhattan sino a la expansión general de la minería en Piura, el ascenso de la exploración en Río Blanco habría sugerido a los activistas que mientras ellos podrían haber ganado la batalla en Tambogrande, la guerra todavía se estaba disputando —de la misma manera que le podría haber sugerido al Gobierno y al sector minero que incluso si había perdido una batalla, la guerra estaba ahí para ser ganada—. Segundo, a aquellos de Río Blanco con dudas acerca de los beneficios de la minería, la experiencia de Tambogrande les brindó un antecedente que ayudó a infundir lo que Diez denomina “el escepticismo en Huancabamba y la oposición abierta en Ayabaca” a la minería.⁴⁷ Tercero, y relacionado, el grupo de organizaciones e individuos que brindaron apoyo técnico a los activistas en Tambogrande se había transformado ahora en un grupo que respaldaba a las autoridades locales y a los activistas que criticaban la forma en la que estaba evolucionando el proyecto Río Blanco.

⁴⁷ Diez, Alejandro: “Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú”, en J. Bengoa, editor: *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago: Editorial Catalonia, 2006.

En un sentido muy real, por tanto, los conflictos que rodearon al Proyecto Río Blanco constituyen una repetición del caso de Tambogrande —la siguiente batalla en la misma guerra—. Así, si bien parte de este conflicto da forma a preocupaciones reales, específicas, acerca de los efectos potenciales de un proyecto minero en su área de influencia, otra parte moldea un argumento sobre si habrá o no minería en Piura, las condiciones bajo las cuales deben tomarse las decisiones acerca de tal desarrollo minero, y quiénes deben participar en esas decisiones. En este conflicto mayor, el sector minero (tanto la industria como el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de la Presidencia) se alinea en un lado, a favor de la expansión de la minería en el norte del Perú, y en el otro lado se ubica un sector de activistas que congrega a prácticamente el mismo reparto de actores que estuvieron presentes en las movilizaciones de Tambogrande: alcaldes, líderes comunitarios, ONG, partes de la Iglesia Católica y otras organizaciones rurales y urbanas acompañadas de organizaciones internacionales que brindaron apoyo moral, político, financiero y, en alguna medida, técnico. Más aun: este amplio movimiento demandaba que el futuro de la minería en Huancabamba y Ayabaca sea determinado mediante un referéndum en gran medida sobre la base del modelo de la experiencia de Tambogrande (véase adenda a este artículo).

Al momento de redactar este texto el conflicto está en curso, y aún no se sabe si el uso de la tierra en el área de Río Blanco habrá sido determinado por quienes en el 2006 insistieron en que se la usase principalmente para la extracción mineral o por quienes persistieron en que su propósito principal era el sostenimiento de las fuentes de agua y los paisajes culturales agrarios.

CAJAMARCA, PIURA Y LAS DIMENSIONES SOCIALES DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS RURALES

Los conflictos en torno de las industrias extractivas ponen en relieve una serie de temas relevantes para una reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales y de los roles futuros de la tierra en la sociedad.

Un tema —quizá no tan nuevo— es que para analizar lo que le sucede a un recurso dado es importante comprenderlo en relación con los otros recursos sobre los que son construidos tanto las economías regionales como los medios de vida de la población. Los actores toman decisiones sobre cómo usar un recurso en términos de sus otros recursos, y la forma en que el uso de tal recurso podría afectar a los otros recursos a su disposición. Los actores —sean agricultores, gerentes de empresas mineras, ministros de Energía y Minas u ONG— siempre perciben los recursos en términos de su ‘sustituibilidad’ por otros. A medida que lo hacen, no obstante, ellos

operan con nociones (algunas veces explícitas, otras no) acerca de cuánta sustitución es aceptable. En ese sentido, actúan con nociones de la sostenibilidad relativa de portafolios de recursos (activos), no de la sostenibilidad de recursos individuales.

Un segundo tema es que los recursos pueden ser contenciosos en términos políticos. Este es el caso particular de los recursos que han adquirido una importancia especial para uno u otro actor. Un ámbito claro en el que el control es un tema contencioso es el de los medios de vida, y cuando las bases de recursos de los medios de vida se ven amenazadas es probable (aunque no automático) que se suscite alguna forma de respuesta política y social —respuestas que con frecuencia pueden incluir la movilización social y el surgimiento de movimientos sociales—. Esto desencadena un proceso de conflicto más amplio cuyos resultados finales tienen un gran efecto en el subsiguiente uso de recursos.

Un tercer tema es que para grandes partes del mundo, el uso de los recursos ubicados en áreas rurales está influido no solo por los movimientos sociales y los actores cuyo descontento termina desencadenando estos movimientos. Está también afectado por redes de gente y organizaciones que son cualquier cosa menos rurales, redes que congregan a actores literalmente de todo el mundo. Los casos mencionados demuestran esto último para la minería. Pero si nuestro interés hubiese estado puesto en regiones afectadas por áreas protegidas, las cosas hubieran lucido bastante similares. De manera semejante, si estuviésemos interesados en regiones incluidas en cadenas productivas que abastecen a los supermercados,⁴⁸ cadenas textiles u otras formas de agricultura de exportación, también encontraríamos redes de activistas consumidores, compradores de supermercados, ambientalistas, inversionistas, ONG y más, todos muy activos y todos teniendo algo que decir acerca de cómo debe ser usada la tierra y, por implicación, cómo es que deben ser estructurados los medios de vida en lugares particulares.

Ya no es suficiente destacar tales fenómenos y señalar meramente que ellos reflejan las maneras en las que las localidades están ahora transnacionalizadas y globalizadas. Digo esto no solo porque los procesos locales y las historias locales todavía importan bastante en la determinación del manejo de recursos (tal como muestran Piura y Cajamarca). Lo digo también porque necesitamos decir mucho más acerca de *cómo* y *de qué maneras* esta transnacionalización afecta a los recursos y los medios de vida. De los muchos temas que requieren ser profundizados en este sentido, uno es el referido a que estas diferentes redes no solamente contribuyen a convertir

⁴⁸ Reardon, Thomas y Julio Berdegué, editores: “Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges”, en *Development Policy Review* n.º 20 (4), 2002.

las *cosas* rurales en *recursos* rurales con significado nacional e internacional. Estas redes son también dominios en los cuales se establecen — y se argumenta acerca de— los propios significados que le dan un propósito al uso de estos recursos. Para los fines de este artículo se ha sugerido que estas redes son dominios en los que se debaten y refutan diferentes ideas acerca de la sostenibilidad y del rol de la tierra. También se ha sugerido que, en última instancia, las ideas de la sostenibilidad y de la tierra que devienen predominantes ayudan a fijar —desde una perspectiva política y de diseño de políticas— un *sentido común* acerca de la aceptabilidad de ciertos tipos de sustitución entre diferentes formas del capital en cualquier proceso de desarrollo. Este sentido común, por lo tanto, hace que algunas formas de uso y gobernanza de recursos rurales sean más posibles que otras. De manera similar, estas distintas redes son esferas en las que las ideas que estructuran reflexiones sobre medios de vida son debatidas y en última instancia establecidas. Aunque esto no ha sido mencionado aún, existe entre los actores que forman parte de las redes de desarrollo minero en los Andes un esfuerzo recurrente para fijar la idea de que la minería es la única opción de reducir la pobreza y fomentar medios de vida viables en áreas por encima de los 3.500 m de altitud, y que cualquier otra opción es inviable y en última instancia somete a las poblaciones rurales a una existencia que es primitiva e incluso miserable. Para zonas de baja altitud (generalmente boscosas), los actores en estas mismas redes pretenden argumentar que la agricultura causa más daño ambiental que la minería. Por su parte, las redes de activistas sostienen otras ideas acerca de la minería y el sentido común de cómo los recursos deberían ser usados. Los casos antes tratados sugieren que en Cajamarca ellos no han tenido éxito en este sentido, mientras que en Piura (hasta el momento) sí lo han logrado, en gran medida debido a la mayor similitud de perspectivas entre los distintos activistas involucrados en estas redes.

Estas son por tanto *luchas sobre ideas* en las que los participantes tienen como meta el establecimiento de una cierta noción de sostenibilidad y de uso de tierras por sobre otra. A estas alturas, en Cajamarca son las redes mineras las que han definido gran parte del sentido común predominante sobre la relativa ‘sustituibilidad’ entre distintas formas de capital, los medios de vida que se debería promover, y el manejo de los recursos rurales; mientras que los activistas han hecho lo propio en el caso de Tambogrande. Volviendo a la segunda sección, ha sido por medio de estas redes que los términos de intercambio entre capitales, y los “significados” de los medios de vida, tierra y desarrollo, han sido definidos para estos dos espacios. Estas luchas sobre ideas y significados no son de interés por razones meramente académicas y abstractas, un tópico para entretener a los antropólogos y sociólogos post-

estructuralistas. Sus resultados tienen enormes impactos en el paisaje y en el uso de los recursos rurales.

La aludida noción de lucha también coloca otro tema en el centro de cualquier reflexión acerca de las dimensiones sociales de la sostenibilidad de los recursos rurales. Esto quiere decir que cualquier reflexión sobre las dimensiones sociales debe ser también una reflexión sobre el poder y el conflicto, y que estas relaciones de poder determinan en gran parte cómo son usados los recursos. Comprender el funcionamiento de este poder no es sencillo: requiere penetrar en estas diferentes organizaciones y redes. En los ejemplos mencionados, penetrar en las redes que “aterrizan” en Cajamarca y Piura contribuyó a explicar por qué las redes de activistas en Piura han tenido mucho más poder para influir en los debates y el uso de recursos que en Cajamarca. Más aun: ello sugiere que las diferencias de poder dentro de las redes son tan importantes como las diferencias entre las redes mineras y las redes de activistas en la determinación de qué ideas acerca de la sostenibilidad y qué prácticas de manejo de recursos influyen en última instancia en lo que les sucede a los recursos rurales.

Estos casos también nos ayudan a pensar acerca de la tierra. En Cajamarca y Piura es evidente que ella es mucho más que una simple “tierra”, y que diferentes actores y redes le dan un rango de distintos significados. Por lo tanto, no es solo que el significado de la tierra ha cambiado a través del tiempo; es también cierto que en un momento dado estos diferentes significados coexisten, y pueden pasar a estar en conflicto entre sí en algún momento. El mismo pedazo de tierra puede ser vendible o sagrado, dependiendo de quién esté viéndolo: algo que proteger o algo que excavar con el fin de acceder a lo que está más abajo. En los casos aquí discutidos, algunos actores perciben la tierra como algo por ser extraído con el fin de producir riqueza mineral —dicho en breve, como un bien productivo—. Otros la ven como algo por ser labrado, también como un bien productivo, pero como uno que permite formas de producción culturalmente más resonantes y socialmente más inclusivas. Otros argumentan que la tierra (o por lo menos ciertas áreas de tierra) debe ser vista (y valorada) principalmente en términos de los servicios que brinda al ecosistema (en estos casos, fundamentalmente abastecimiento de agua). Y todavía otros, si bien menos y de manera quizá más implícita, ven la tierra no solo como tierra, sino también como territorio, un espacio que *forzosamente* trae consigo ciertas consecuencias culturales y de gobernanza. Por lo tanto, parte de lo que está sucediendo en las luchas entre (y dentro de) las redes aquí discutidas es un combate por fijar el significado de la tierra —de lo que es la tierra, para qué es, y qué conjuntos de valores y funciones deben en última instancia determinar su uso—. Los significados que pasen a ser predominantes tendrán efectos materiales importantes, y pondrán en

movimiento cuerpos particulares de legislación, así como posibles maneras en los que esta tierra pueda ser gobernada, poseída y usada.

CONCLUSIONES

Quizá la dimensión *social* más importante de la sostenibilidad sea que la propia sostenibilidad es *socialmente definida*. Tal proposición puede sonar ya sea trivial o irremediamente constructivista, dependiendo de la perspectiva de cada quien. Sin embargo, el enunciado tiene consecuencias importantes para nuestro análisis, dado que centra la atención en los procesos mediante los cuales se llega a esta definición social de la sostenibilidad. Muchos de estos procesos suceden bastante alejados del lugar en el que los recursos rurales son usados. Se dan en salas de directorios, en los procesos de diseño de políticas, en el salón de clase y en la prensa. Suceden tanto en la esfera pública y en esferas más privadas —esferas donde se forman los puntos de vista acerca, precisamente, de qué es aquello que ha de ser sostenido, acerca de la naturaleza de las sustituciones por realizarse entre diferentes formas de capital y acerca de la distribución de los costos y beneficios asociados con estas sustituciones—.

Diferentes sociedades y grupos sociales dan forma a diferentes perspectivas acerca de qué es lo que debe ser sostenido, y qué es lo que debe ser sustituido. Así, Costa Rica, en tanto país, ha decidido no permitir el desarrollo minero sino más bien un uso de los recursos rurales que sea congruente con una ruta al desarrollo guiada por el turismo y la biociencia, mientras que el Perú (por lo menos en tanto Gobierno) ha optado por basar gran parte de su estrategia macroeconómica en la extracción de minerales e hidrocarburos, incluso cuando esto ocurre en áreas de sensibilidad hidrológica, alta biodiversidad o aquellas donde habitan grupos indígenas no contactados. Un mensaje de este artículo es que resulta vital comprender cómo y por qué diferentes sociedades dan forma a estas distintas perspectivas sobre lo que debe sostenerse.

La comparación Perú/Costa Rica se da también dentro de los países. Hemos señalado los casos de Tambogrande y Río Blanco, experiencias en las que las poblaciones territoriales parecen haber construido un punto de vista sobre qué tipo de desarrollo se debería sostener, mientras que las instituciones nacionales (en las esferas del Estado, el mercado y la sociedad) tienden hacia otra perspectiva bastante distinta. Parte de la discusión entre estos diferentes actores —las poblaciones locales por un lado, las élites nacionales por el otro— es acerca de la *escala* en la que los criterios de sostenibilidad deben ser decididos. ¿El uso de los recursos rurales debe ser determinado por las poblaciones que viven en tales territorios o ha de ser una función de lo que

otros procesos sociales han llegado a definir como prioridades nacionales para el desarrollo sostenible?

Por supuesto, estas discusiones son al mismo tiempo argumentos sobre *quiénes* deben construir las perspectivas sobre la sostenibilidad que en última instancia guían las políticas y los procesos nacionales de desarrollo. Nuevamente, tal como hemos visto, se trata de discusiones contenciosas y difíciles. En una nación existen temas reales —rara vez expresados— sobre quién es más ciudadano y quién lo es menos; quién tiene más que decir, y quién menos. Estas discusiones no solo se llenan con el clásico argumento acerca de los roles relativos del conocimiento tecnocrático y popular —de hecho, esa es la discusión más fácil, porque es una cuyo nombre puede ser mencionado—. Los temas más difíciles son aquellos que no son mencionados —acerca de qué grupos étnicos, clases sociales, géneros y grupos raciales tendrán mayor influencia en estos debates; y acerca de cuán justificable es que distintos tipos de actor internacional tengan mayor o menor voz en las discusiones nacionales sobre la sostenibilidad—.

Si bien observaciones como estas normalmente abren una reflexión sobre la participación, las discusiones sobre ella rara vez captan la complejidad y la importancia política de los temas en cuestión. Los ejemplos discutidos en el artículo sugieren que de haber conversaciones reales sobre qué sostener en las sociedades andinas (por lo menos), entonces se abrirían al mismo tiempo preguntas mayores. Estas preguntas abordarían, entre otros: los modelos macroeconómicos y, en general, los modelos de sostenibilidad a los que las sociedades andinas quieren orientarse; las relaciones entre Estado, raza, etnicidad y espacio; las relaciones entre recursos, tierra y territorio; y las relaciones entre ciudadanía y medios de vida, y los derechos que diferentes grupos sociales están en condiciones de ejercer para determinar sus medios de vida.

Esto hace que la tierra sea un tema tremendamente político; y por supuesto lo es. De hecho, un lector de este documento sugirió que los casos discutidos eran nada más que luchas políticas y nada tenían que ver con la sostenibilidad. Pero seguramente esto es tener una visión excesivamente técnica acerca de lo que constituye el desarrollo sostenible. El significado del desarrollo sostenible, las estrategias para alcanzarlo y el papel de la tierra en este proceso son temas de *profundos desacuerdos* en la sociedad. La única razón por la que estos profundos desacuerdos no pasan con más frecuencia a ser conflictos visibles (que por lo tanto nos harían conscientes, todos los días, de que la sostenibilidad y la tierra son inherentemente políticos) es porque ciertos actores son mucho más poderosos que otros, y en consecuencia están en condiciones de fijar significados dados por sentado, contener el debate público y detener las profundas frustraciones de aquellos con menos poder

para determinar las ideas predominantes acerca de la tierra y el desarrollo. Los ejemplos aquí discutidos —y el debate más amplio acerca de los movimientos sociales— sugieren ciertas condiciones bajo las cuales, en ciertas circunstancias, estas asimetrías de poder podrían empezar a cambiar, por lo menos en parte, y que ideas dadas por hecho pueden empezar a ser desafiadas, y el debate público hacerse más vigoroso. Los vínculos internacionales y la solidaridad constituyen un elemento importante de tales condiciones, al igual que la presencia de activistas locales capaces de tejer poderosas alianzas contra fuerzas superiores.

¿En el 2015 los debates sobre la tierra serán más abiertos, más vigorosos, más participativos y más indicativos de las múltiples visiones subalternas de la tierra que coexisten junto a las hegemónicas que dominan gran parte del debate político? Mientras que algunos de nosotros tan solo podemos tener la esperanza, otros probablemente preferirían que tal situación no se dé, esperando que esas visiones encontradas puedan ser simplemente “compensadas” y desaparecidas.⁴⁹ Si las visiones subalternas llegan a ser más influyentes y poderosas, entonces traerán desafíos para la planificación del uso de tierras, para las teorías sobre la tierra y para los sistemas de información sobre tierras. Ellas desafiarán a la planificación para que abra sus puertas todavía más ampliamente a públicos aún privados de derechos —y existen muchos más de estos a través del mundo que los que una lectura optimista de los procesos de planificación en Norteamérica nos puede hacer creer—. Ellas desafiarán también las teorías de la tierra para dar cuenta de los múltiples —a veces inconmensurables— significados y valores que la tierra puede tener para diferentes actores —estas teorías deben también desestabilizar las ideas acerca de la compensación, porque ellas sugerirían que la compensación no intermedia entre lo que diferentes grupos están dispuestos a pagar, sino más bien entre lo que ellos creen—. De hecho, no es tan solo que la sostenibilidad está socialmente definida; es también el caso de que los estudios del uso de la tierra están también socialmente definidos. Sin embargo, si los estudios del uso de la tierra reflejan las relaciones de poder en una sociedad, en la medida en que estas relaciones de poder empiezan a cambiar, también cambiaría la forma en que el problema de la tierra y de los recursos se plantea en los estudios de la tierra.

⁴⁹ Esta es la visión optimista. La otra opción para aquellos que se resisten a la democratización de los debates sobre la tierra sería simplemente reprimir la disidencia.

ADENDA

El caso del Proyecto Río Blanco, en el departamento de Piura, ha sido abordado en el artículo como un referente empírico para explorar las ideas desarrolladas en el documento sobre las dimensiones sociales de la sostenibilidad. Los acontecimientos ocurridos durante el 2007 en relación con este proyecto exigen una reflexión que retome algunas de las ideas planteadas. En esta adenda, primero comentamos estos acontecimientos y luego reflexionamos sobre sus implicancias para el argumento conceptual elaborado.⁵⁰ Sugerimos que, *grosso modo*, lo sucedido desde noviembre del 2006 sustenta este argumento y demuestra cómo y por qué se debería ver la definición del significado del “desarrollo sostenible” como producto de una lucha entre ideas y poderes; demuestra que parte de esta lucha gira alrededor de la definición de la escala en la cual se debería definir opciones de desarrollo; prueba que un proceso de movilización social fuerte puede cambiar estas relaciones de poder, fortalecer el peso de la escala local en estas decisiones, y cambiar los debates sobre —en este caso— la relación entre minería y desarrollo sostenible; y demuestra el importante papel de distintas redes locales, nacionales e internacionales en este proceso.

Cambios desde noviembre del 2006

Desde el cierre del artículo, a finales del 2006, distintos actores involucrados han intentado fortalecer su capacidad para imponer su argumento sobre el uso futuro de la tierra en Río Blanco. En este sentido, de las muchas acciones de la empresa dueña del proyecto Río Blanco (Monterrico Metals), las más importantes han sido la venta de la mayor parte de sus acciones a un consorcio de empresas chinas, que aumenta de manera significativa sus capacidades de inversión; y la movilización de los conocimientos de expertos jurídicos para insistir en la legalidad de su presencia en las tierras comunales de la zona. Por su parte, el Estado Nacional y el Regional —ambos bajo el control político del mismo partido— han insistido cada vez más públicamente en la importancia del Proyecto Río Blanco para el desarrollo nacional, han criticado cada vez más públicamente a aquellos actores que cuestionan la viabilidad social y/o ambiental del Proyecto, y han insistido en que la decisión sobre el futuro de un proyecto minero no puede ser tomada a escala local ni puede estar muy influenciada por las preocupaciones locales.

Para promover la inversión en Río Blanco el Gobierno firmó un convenio de estabilidad jurídica entre el Estado peruano y la empresa Majaz en el mes de agosto del 2007, que otorga una serie de beneficios impositivos y legales; y en setiembre del 2007 el Presidente y el Primer Ministro presentaron al Congreso de la República un

⁵⁰ La adenda se basa sobre todo en la observación participativa y el trabajo de campo de María Luisa Burneo, y en la labor de investigación hecha como parte del proyecto “Territorios, conflictos y desarrollo” de la Universidad de Manchester (en colaboración con CEPES) y apoyada por el Consejo de Investigación Económica y Social, Grant Number, RES-051-27-0191.

proyecto de ley que busca declarar el proyecto minero de “interés nacional” (junto con otros 19): “[...] para agilizar la ejecución impostergradable de ciertos proyectos de inversión minera”.⁵¹

Mientras la empresa ha intentado movilizar sus lazos dentro del mercado de inversiones, con expertos nacionales y otros para argüir su caso, y el Gobierno ha intentado movilizar mecanismos del Estado y la opinión pública para imponer su versión del desarrollo, otros actores sociales han intentado movilizar sus lazos sociales a distintas escalas para hacer más poderosa su versión del desarrollo sostenible. En este proceso han seguido el camino ya trazado en el caso de Tambogrande (de hecho, apoyado por varios de los mismos actores), y organizaron una consulta vecinal sobre las actividades mineras en los distritos piuranos de Ayabaca, Pacaipampa y El Carmen de la Frontera. Los preparativos para —y el diseño de— la consulta recibieron apoyo técnico de actores externos en coordinación con las organizaciones que componen el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, un grupo de organizaciones e instituciones locales y regionales con una postura crítica a la forma actual como se está dando la expansión de actividades mineras en el norte del Perú. La consulta también contó con el apoyo de 22 observadores nacionales e internacionales del Ecuador, el Canadá, los Estados Unidos, España, Suiza, Alemania y Holanda, para asegurar la transparencia del proceso.

El 16 de setiembre del 2007, día de la consulta, el “no” se impuso con resultados mayores de 93%. En el texto se ha planteado que las luchas de ideas y significados en relación con la noción del manejo sostenible de los recursos naturales tienen impacto en los procesos de definición del uso de estos recursos y, por tanto, toda reflexión sobre las dimensiones sociales de este uso implica una reflexión sobre el poder y el conflicto. En este sentido, es pertinente e importante revisar lo sucedido a la luz de la consulta vecinal, los actores y el debate público nacional generado a partir de esta.

El “no” y las formas de sostenibilidad

Alrededor del proceso de la consulta se ha movilizado una serie de redes de alcance regional, nacional e internacional. En el nivel local, en el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte convergen alcaldes, representantes de comunidades y rondas campesinas y diversas organizaciones regionales, y este se articula con redes de apoyo nacionales. Entre estos actores existen diversas corrientes, posiciones y también percepciones sobre las posibilidades de intercambio de recursos. Así, por ejemplo, mientras las organizaciones de base campesinas, las comunidades y las rondas perciben que este intercambio no es dable y apuntan hacia una *sostenibilidad fuerte*, algunas de las organizaciones que conforman redes regionales y nacionales no necesariamente comparten la misma percepción. La complejidad radica entonces

⁵¹ Oficio 206-2007-PR enviado por Alan García Pérez y Jorge del Castillo Gálvez a Luis Gonzales Posada, presidente del Congreso de la República, con fecha 21 de setiembre del 2007.

en la manera en que se pueda construir una estrategia común cuando a la base de esta estrategia hay elementos compartidos pero también otros que no responden a los mismos significados sobre la sostenibilidad de los recursos.⁵²

Haciendo alusión al caso de Tambogrande y Río Blanco, una de las ideas planteadas en el texto es que los resultados logrados hasta el momento por las movilizaciones en Piura se deben, en parte, a que existe una mayor similitud de perspectivas de los actores involucrados en estas redes. Sin embargo, conforme se desarrolla el conflicto, es posible observar matices y diferencias en los argumentos; así, los actores que se ven más directamente involucrados con el territorio y aquellos cuyas valoraciones de los usos de la tierra están estrechamente ligadas con sus modos de subsistencia, dejan menos margen a una posible sustitución de formas de capital. De cara a la consulta, los argumentos que los actores que participaron en calidad de “votantes” utilizan para explicar su voto por el “no” se relacionan en gran medida con las percepciones sobre las implicancias de la actividad minera en sus principales actividades productivas y, por ende, sobre sus formas de vida. Las ideas compartidas se relacionan principalmente con los siguientes aspectos: que la presencia minera generará cambios en los territorios que habitan y sobre los cuales no tendrán control alguno; que las actividades mineras traerán consecuencias negativas para el agua y las tierras; que no serán incluidos en los procesos de toma de decisiones sobre estas actividades ni sobre la forma en que podrían beneficiarse de la minería. Pero, además, existe una percepción bastante generalizada sobre que las actividades mineras se expandirían mucho más allá del Proyecto Río Blanco, y que tampoco tendrán influencia alguna sobre este proceso y sus condiciones. Finalmente, está muy presente la idea de que el Estado no hará nada por vincularlos a este proceso, y existe desconfianza en el papel que este podría jugar en la intermediación entre las poblaciones y la empresa, ya que la percepción compartida es que el actual Gobierno está “del lado de las empresas”, lo que le restaría legitimidad frente a la población. Este último aspecto dificulta que haya una mayor posibilidad de flexibilizar los márgenes para la aceptación de una sustitución de recursos, ya que ello involucraría también aspectos que garanticen que esta vaya a darse en términos aceptables y “justos”, y no se percibe que alguna entidad estatal tenga legitimidad para brindar esa garantía.⁵³

En el proceso de la consulta, las movilizaciones locales han interactuado con redes de alcance nacional constituidas por actores (instituciones y organizaciones) que trabajan temas vinculados principalmente a los derechos humanos, procesos de reconstrucción de ciudadanía, la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Las interacciones se dan a distintas escalas y por medio de canales diversos; el soporte técnico al proceso de la consulta es una de las formas de apoyo, en la que se involucran varios de estos actores. El escenario posconsulta, que ya cuenta con la victoria del “no”, exige una revisión de las estrategias pero

⁵² Véase también el caso de Cajamarca, donde hemos encontrado temas parecidos (Bebbington, *op. cit.*, 2007).

⁵³ Véase Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2007.

también un debate técnico y político, cuyo trasfondo es el de los significados de la sostenibilidad y los usos de los recursos, principalmente sobre la tierra y el agua. En este escenario, las luchas sobre los significados tendrían implicancias sobre las decisiones y posibilidades de negociaciones futuras, sobre todo cuando estos significados pueden diferir al interior de estas redes. Es decir, algunos de los actores que las conforman (no todos) perciben que es posible plantear condiciones en las cuales la sustitución de formas de capital podría ser un tema negociable; mientras que de otro lado existe, en las organizaciones campesinas principalmente, la percepción de que esto no sería viable. Otros actores de estas mismas redes nacionales e internacionales buscan una *sostenibilidad fuerte* definida con base en otros criterios relacionados principalmente con la preservación del medio ambiente y/o la apuesta por un desarrollo sustentado en el uso de la tierra para paisajes agrícolas. La manera en que estas diferencias puedan ser debatidas y vayan dando forma a un discurso consistente que permita mantenerse articuladas a estas redes, es un reto que el contexto actual les plantea a puertas de un nuevo proceso de negociación; más aun cuando se cuenta con nuevos instrumentos, como los resultados de la consulta vecinal, cuya utilización también deberá ser discutida para que adquiera un mayor sentido en ese discurso.

Las condiciones del diálogo: ¿Quién dialoga y sobre qué?

En relación con el diálogo que se iniciaría después de la consulta, un reciente artículo de Bruno Revesz⁵⁴ plantea que aún hace falta definir “sobre qué es el diálogo”: si sobre las condiciones en que sería aceptado el Proyecto Río Blanco, o sobre si “Mina sí-mina no” y los argumentos para defender una u otra posición. Este es un aspecto que determinará el futuro del uso del territorio y quiénes participarán en las decisiones sobre este uso. Pero detrás de estas dos posibilidades están inscritas las visiones de quiénes se sentarán a dialogar; visto de otra forma, se trata de definiciones distintas de la sostenibilidad. El Estado peruano, en particular el Gobierno actual, apuesta por un desarrollo basado en el crecimiento de las actividades extractivas, en el que la reducción del capital natural y social es fácilmente reemplazable por el capital financiero. Tomando esto en cuenta, cabe preguntarse cómo y quiénes definirán “sobre qué se dialoga”, aspecto que determinará el giro de la negociación posterior. Uno de los temas en cuestión es si en la mesa de diálogo deben sentarse solo las autoridades distritales y comunales, o si también deben estar presentes otros actores como las rondas campesinas y los representantes del Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, así como autoridades de la zona colindante con el Proyecto que pertenece al departamento de Cajamarca.⁵⁵

⁵⁴ “Estado, empresa minera y comunidad local en la sierra de Piura”, en *ideele*, octubre del 2007.

⁵⁵ Pero cuya cuenca hidrográfica es la que se encuentra involucrada en el ámbito del Proyecto.

Lo que está en juego entonces es si el tema sobre el que se va a dialogar involucra solo al Proyecto Río Blanco o si se dará una discusión más amplia, sobre las implicancias de un distrito minero y la expansión de la frontera de la minería en la región norte del país. La negativa del Gobierno Nacional ante el pedido de las autoridades locales de ampliar la mesa de diálogo es también expresión de hasta dónde está dispuesto a ampliar el debate. Cabe mencionar que actualmente el Gobierno no reconoce los resultados de la consulta como un referente por tener en cuenta.

Durante el último año, la discusión en torno del caso del Proyecto Río Blanco no había sido tan visible en el debate público nacional, escenario que empezó a cambiar a partir de abril/mayo del 2007 a raíz de dos hechos sociales. El primero fue la publicación de un informe del Peru Support Group, una organización británica que había seguido el caso dado que el dueño de Río Blanco era una empresa británica.⁵⁶ Para varios de los actores involucrados en las redes que siguen el caso de Río Blanco, el informe sirvió como un instrumento para abrir un debate mayor sobre el caso y despertar mayor interés en la prensa y la sociedad. El segundo hecho, de mucho mayor trascendencia, fue la decisión de llevar a cabo la consulta vecinal. Durante las semanas previas a su realización, el Proyecto Río Blanco se convirtió en un tema central alrededor del cual se debatieron argumentos que trascienden al hecho de la consulta y al Proyecto mismo; intervinieron analistas políticos, líderes de opinión, empresarios, académicos, voceros de las redes de apoyo a consulta, del Gobierno Nacional y gobiernos regionales y locales. El Gobierno Nacional tuvo como voceros a las altas autoridades del Ejecutivo, y desplegó un ataque frontal hacia las redes de activistas que apoyaban el proceso de la consulta así como hacia las dirigencias de las organizaciones locales promotoras de ella, teniendo como argumento central que estas se oponen al desarrollo del país. Una de las consideraciones planteadas en el texto es que mientras más peso tenga la industria extractiva en la estrategia macroeconómica y el proyecto de desarrollo pensado desde las instituciones del Gobierno Nacional, el Estado tenderá a cuestionar, deslegitimar e incluso reprimir los movimientos sociales que objetan la manera en que esta se desarrolla. En este sentido, el proceso de la consulta resulta particularmente interesante para dar cuenta del rol jugado por el Estado y de los significados sobre el uso de los recursos y el desarrollo que busca imponer. En este debate se reflejan las distintas posiciones respecto de los modelos de sostenibilidad, y se determinará en gran medida quiénes definirán —y en qué escalas— el uso de recursos basados en los territorios rurales; si esta definición es parte de un proceso social en el que se han construido las visiones de desarrollo sostenible, habrá que preguntarse quién ha intervenido en esa construcción, cuáles son los significados que las distintas redes han colocado y qué peso tienen en la determinación final. O si este proceso ha sido excluyente para aquellos actores que habitan estos territorios.

Este último punto nos lleva a revisar, por un lado, algunos hechos que sirven de ejemplo para reflexionar sobre este proceso; y, por otro, los términos en los que se ha

⁵⁶ Es importante ser transparente y señalar que uno de nosotros, Bebbington, forma parte de la comisión que preparó el informe (véase Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2007).

dado el debate sobre este. Un ejemplo interesante es el hecho de que en un contexto previo al diálogo que daría inicio a una nueva etapa en la negociación, el Ejecutivo presente el proyecto de ley al que nos referimos anteriormente, para declarar de interés nacional la ejecución del Proyecto Río Blanco, lo que dejaría al margen de la decisión sobre el uso de la tierra a las poblaciones que habitan el entorno donde se desarrollarían las actividades extractivas. Podría resultar una contradicción el hecho de que el Ejecutivo llame al diálogo por medio de un canal institucional, y que, al mismo tiempo, busque colocar un proyecto de ley cuyo contenido limita la posibilidad de que este diálogo sea considerado como un espacio legítimo para arribar a acuerdos y compromisos.⁵⁷

Por otro lado, el discurso y los argumentos utilizados por el Gobierno en el debate público nacional han estado orientados a polarizar la discusión, sin dar cabida a posiciones intermedias o planeamientos alternativos. De esta manera, cualquier cuestionamiento a las condiciones en las que se debieran desarrollar las actividades mineras en el país, terminaría siendo convertido o agregado al mismo “saco”; es decir, aquel que el Gobierno define como la “oposición radical al desarrollo”. A ello se suma una serie de categorías que han sido utilizadas para construir una imagen de ese conjunto, que van desde las asociadas a posturas ideológicas o partidarias, o a la existencia de intereses internacionales, hasta las relacionadas con actividades ilegales como el narcoterrorismo. Este uso de asociaciones tiende a deslegitimar las movilizaciones locales, así como a quienes puedan opinar a favor de sus iniciativas frente a la opinión pública nacional. De igual manera, para aludir a las organizaciones locales, las categorías utilizadas hacen referencia a condiciones (“pobreza”, “atraso”, “violencia”, “primitivo”) que de alguna manera las descalifican como actores con capacidad para comprender los beneficios de la minería y, por ende, de participar en la toma de decisiones. Lo anterior ha generado descontento en las poblaciones de los distritos y comunidades campesinas involucrados, por lo que se convierte en un precedente que no necesariamente contribuirá a construir las bases de un futuro diálogo entre estas, el Estado y la empresa.

Con todo ello, la percepción de los actores que participaron en la consulta vecinal sobre el rol que ha cumplido el Estado en este proceso, es el de un ente parcializado que más bien representa los intereses de la empresa privada por sobre los de la población. Este es un aspecto que dificulta que la población perciba el diálogo como un mecanismo eficiente, por lo cual incluso empiezan a surgir cuestionamientos a las dirigencias respecto de si en este espacio sus demandas serán realmente tomadas en cuenta, con lo que se genera mayor presión en el ámbito local. Este proceso muestra también cómo en la relación y las demandas desde la población hacia sus representantes políticos, intervienen elementos que se desprenden del debate público nacional.

Cerramos el artículo mayor comentando: “El significado del desarrollo sostenible, las estrategias para alcanzarlo, y los lugares de la tierra en este proceso son

⁵⁷ Interpretación que se vería apoyada por otras acciones del Gobierno; por ejemplo, la firma del contrato de estabilidad jurídica.

temas de *profundos desacuerdos* en la sociedad”, y que, por lo tanto, los temas del desarrollo sostenible y de la tierra son tremendamente políticos. Los últimos acontecimientos en Río Blanco demuestran muy claramente este carácter político del desarrollo, y el nivel de discrepancia que existe entre distintas visiones sobre los que serían los futuros idóneos para Ayabaca, Huancabamba y Piura, sobre cómo debería ser la relación entre lo local, lo regional y lo nacional y, en el fondo, sobre cómo debería ser la relación entre la democracia y el desarrollo. De ser así, el hecho de que ciertos actores se quejen de que otros están “politizando” la relación entre minería y desarrollo, resulta realmente sin sentido porque esta relación es, y solo puede ser, política.

También cerramos el artículo comentando que al existir desacuerdos tan profundos, “[...] la única razón por la que estos profundos desacuerdos no pasan a ser conflictos visibles con más frecuencia [...] es porque ciertos actores son de lejos mucho más poderosos que otros, y por lo tanto están en condiciones de fijar significados dados por sentados, contener el debate público, y contener las profundas frustraciones de aquellos con menos poder para determinar las ideas predominantes acerca de la tierra y el desarrollo”. Pero aquí surge la pregunta: ¿qué pasa cuando no hay actores con el poder necesario de imponer ciertos significados del desarrollo? En términos específicos, ¿qué pasa cuando el Estado no tiene —o pierde— la legitimidad moral para poder cumplir con este rol o el papel de facilitar negociaciones entre posiciones encontradas? De hecho, el caso del Proyecto Río Blanco, a la luz de sus recientes acontecimientos, en particular el proceso de la consulta vecinal, nos muestra que el Estado, en vez de jugar un rol de facilitador del debate nacional sobre desarrollo, sostenibilidad de los recursos e industrias extractivas, se ha convertido en un factor de polarización de este debate. Esta discusión podría orientarse a revisar de qué manera, en qué contextos geográficos y bajo qué condiciones las actividades extractivas pueden aportar al desarrollo nacional, regional y local. Y en relación con ello, un punto fundamental será la forma en que se defina quiénes participan y en qué condiciones se debate; pero, sobre todo, en qué medida se dará espacio a significados distintos sobre los recursos, sus usos y la sostenibilidad misma, que no necesariamente correspondan a aquellos que forman parte del discurso y la estrategia estatal (*María Luisa Burneo, Anthony Bebbington*).

C. Llerena, R. M. Hermoza, L. M. Llerena

PLANTACIONES FORESTALES, AGUA Y GESTIÓN DE CUENCAS

Los árboles son los seres vivos más grandes de la Tierra y los miembros más complejos, prósperos y diversos del reino vegetal, con más de 80.000 especies que pueblan nuestro planeta desde hace 370 millones de años. Desde que aparecieron cumplen un papel fundamental en la regulación del clima global al absorber dióxido de carbono¹ y evapotranspirar ingentes cantidades de agua hacia la atmósfera. Los árboles fueron para el hombre primitivo, desde que este hizo su aparición hace 5 millones de años, apoyo vital como sombra, refugio, alimento, combustible y materia prima para muchos productos.

Las plantaciones forestales surgieron luego de la selección y domesticación de las mejores especies de árboles por su valor alimenticio, utilitario y comercial. Son famosas las plantaciones fallidas de Morera de la China en Inglaterra para la producción de seda a mediados del siglo XIX, cuando se plantó por error Morera Negra (*Morus nigra*) en lugar de Morera Blanca (*Morus alba*); y la de 1,6 millones de Ha del “Proyecto Jarí” en la Amazonia brasileña, predominantemente un monocultivo de *Gmelina arborea* para la producción de pulpa para papel, desarrollada por el excéntrico multimillonario estadounidense Daniel Ludwig en 1967.² Es conocido asimismo el

¹ Linford, J.: *El árbol: Una maravilla de la naturaleza*. Bath: Parragon Books Ltd., 2006.

² Linford, *op. cit.*, 2006. Fearnside, P. M. y J. M. Rankin: “Avaliação de Jarí florestal e agropecuária Ltda. como modelo para o desenvolvimento da Amazonia”, en *Acta Amazônica* n.º 9, pp. 609-615, 1979. Fearnside, P. M. y J. M. Rankin: “The New Jarí: Risks and

muy exitoso proyecto de plantar shiringa o caucho (*Hevea brasiliensis*) en Malasia para la producción de jebe a gran escala a inicios del siglo XX.³ Cien años después, las plantaciones forestales son hoy de muy alta tecnología tanto en la producción y el mantenimiento de los rodales como en su rendimiento y cosecha, al punto que se han desarrollado variedades y clones de árboles de muy rápido crecimiento con técnicas de mejoramiento genético convencional, con mayor eficiencia en el uso del agua en términos de peso de biomasa producida por peso de agua consumida,⁴ hasta individuos genéticamente modificados que, de acuerdo con algunos especialistas, podrían generar un futuro incierto para los bosques nativos.⁵

A pesar de la polémica, los bosques plantados son un tema forestal central de importancia social, económica y ambiental que siempre está presente como proyecto de desarrollo rural en las agendas de todos los gobiernos, como una opción para la ocupación de tierras marginales agrícolas, con fines de protección y/o producción.⁶ Las ONG y las agencias internacionales no son ajenas a estos proyectos; probablemente sus dos esfuerzos más grandes en esta línea son, respectivamente, el *Global ReLeaf*, iniciado en 1988 y cuya segunda fase, la actual, espera plantar 100 millones de árboles hasta el año 2020;⁷ y la campaña de Naciones Unidas lanzada en el 2006 para plantar mil

Prospects of a Major Amazonian Development”, en *Interciencia* n.º 7, pp. 329-339, 1982. Fearnside, P. M. y J. M. Rankin: “Jarí Revisited: Changes and the Outlook for Sustainability in Amazonia’s Largest Silvicultural State”, en *Interciencia* n.º 10, pp. 121-129, 1985. Jordan, C. F. y C. E. Russell: “Jarí: Productividad de las plantaciones y pérdida de nutrientes debido al corte y quema. Comunicados”, en *Interciencia* n.º 8, pp. 294-296, 1983.

³ Linford, *op. cit.*, 2006.

⁴ Lima, W. de P.: *Impacto ambiental do eucalipto*. Sao Paulo: Edusp, 1993. Dye, P. J.: “Water Use Efficiency in South African *Eucalyptus* Plantations: A Review”, en *Southern African Forestry Journal* n.º 189, pp. 17-26, 2000. Pammenter, N. W.: “Water Use Efficiency: What are the Implications for Plantation Forestry?”, en *Southern African Forestry Journal* n.º 195, pp. 73-78, 2002. Cossalter, C. y C. Pye-Smith: “Fast-Wood Forestry, Myths and Realities”. Bogor: CIFOR/WWF/IUCN y Forest Trends, 2003. Stape, J. L., D. Binkley y M. G. Ryan: “*Eucalyptus* Production and the Supply, Use and Efficiency of Use of Water, Light and Nitrogen across a Geographic Gradient in Brazil”, en *Forest Ecology and Management* n.º 193, pp. 17-31, 2004. Gulamhussein, S.: “Water-Use Efficiency in Hawaiian Trees: An Eco-physiological Approach and Methodology”, en *Tropical Resources* n.º 24, pp. 30-33, 2005.

⁵ WRM: *Las plantaciones no son bosques*. Montevideo: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, 2003. Cossalter y Pye-Smith, *op. cit.*, 2003. Lang, C.: *Árboles genéticamente modificados, la amenaza definitiva para los bosques*. Montevideo: WRM, Amigos de la Tierra, 2004.

⁶ Whitmore, J. L.: “La Importancia Social y Ambiental de las Plantaciones Forestales”. Reunión IUFRO, 1998.

⁷ American Forest: <<http://www.americanforests.org/>>, 2007.

millones de árboles solo este año,⁸ inspirada en los esfuerzos de reforestación en el África llevados a cabo desde 1977 por la profesora universitaria keniana Wangari Maathai, Premio Nobel de la Paz 2004.

PLANTACIONES FORESTALES

Una plantación forestal es un ecosistema boscoso establecido por medio de la instalación en el terreno de plántulas, semillas o ambos, en el proceso de forestación o reforestación.⁹ Para el PRONAMACHCS y la FAO,¹⁰ es la acción de plantar árboles en una zona para que se desarrollen con diferentes propósitos. Para que esto ocurra se debe llevar a cabo previamente un proceso de planificación que ha de considerar los siguientes factores: la elección de las especies, el sitio de la plantación (propiedad, clima, agua, suelos, topografía), la calidad de las plantas y las técnicas utilizadas. Este proceso se inicia con la preparación de almácigos de semillas de buena calidad, la cuidadosa producción de plantas en vivero y la plantación en el terreno final, luego de la cual se debe prever su protección y las labores silviculturales que esta requiera como elementos fundamentales del manejo forestal.¹¹ Para FAO,¹² una plantación forestal es un “bosque plantado”. Esta definición no solo es inaceptable para el WRM, Mattoon y otros;¹³ además, estos autores encuentran que una plantación forestal, en especial los monocultivos de especies exóticas para pulpa y papel, son radicalmente diferentes de un bosque, por su composición, estructura, baja capacidad para sostener otras formas de vida y, especialmente, por sus fuertes impac-

⁸ UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente): “Planta para el planeta: Campaña de los Mil Millones de Árboles”, en: <<http://www.unep.org/billiontreecampaign/>>, 2007.

⁹ Helms 1998, citado por Carnus, J. M., J. Parrota, E. Brockerhoff, M. Arbez, H. Jactel, A. Kremer, D. Lamb, K. O’Hara y B. Walters: “Planted Forests and Biodiversity”, en *Journal of Forestry* n.º 104 (2), pp. 65-77, 2006.

¹⁰ PRONAMACHCS/FAO: *Manual de plantaciones forestales para la sierra peruana*. Lima: Gobierno de los Países Bajos, 1998a.

¹¹ PRONAMACHCS/FAO: *Manejo de plantaciones forestales*. Lima: Gobierno de los Países Bajos, 1998b.

¹² FAO: “Situación de los bosques del mundo”, en: <<http://www.fao.org>>, 2006. FAO: “Ordenación responsable de los bosques plantados: Directrices voluntarias”. Documento de trabajo sobre los bosques y árboles plantados FP37S. Roma: FAO-Departamento Forestal, 2007.

¹³ WRM: “Pulpwood Plantations: A Growing Problem”. Montevideo: World Rainforest Movement, Briefing Paper, Plantations Campaign, 1999. WRM, *op. cit.*, 2003. WRM: Boletín n.º 118, en: <<http://www.wrm.org.uy/inicio.html>>, 2007. Mattoon, A. T.: “Paper Forests”, en *World Watch*, marzo/abril, pp. 20-28, 1998.

tos ambientales, sociales y económicos (subsidios). Frente a estas reacciones, varios organismos internacionales desarrollaron interesantes análisis de los pros y contras de las plantaciones,¹⁴ y la FAO¹⁵ produjo un documento de trabajo sobre la ordenación responsable de los bosques plantados. Un mecanismo ya más experimentado que busca igualmente controlar impactos y dar sostenibilidad ambiental, económica y social a las plantaciones forestales es el de “certificación forestal”,¹⁶ aunque este tampoco está libre de críticas.

Plantaciones con fines de producción: Es el establecimiento de bosques con el propósito de obtener bienes tales como madera, leña, carbón, resinas, frutos, corteza, hojas, miel y otros en forma continua y sostenida.¹⁷ Se estima que este tipo de plantaciones, en especial las de “árboles de rápido crecimiento” para la producción de papel y madera, se incrementa globalmente a un ritmo de un millón de Ha al año.¹⁸

Plantaciones con fines de protección: Es el establecimiento de árboles y bosques con el fin de mantener la estabilidad del medio (en laderas, valles o riberas), de acuerdo con la capacidad de uso mayor del terreno (“Protección”), con fines de rehabilitación de áreas degradadas y combinadas con arbustos y otras plantas en fajas o barreras cortavientos, para la protección de cultivos y propiedades. Hay una variedad de situaciones que requieren de este tipo de plantación como taludes, cárcavas, áreas en proceso de erosión, etcétera.¹⁹

Plantaciones con fines de servicios ambientales: Tales como captura de carbono, mejora de la calidad del agua y mantenimiento o incremento de la biodiversidad local natural. Es interesante anotar el cálculo de Houghton,²⁰ que señala que sería necesario reforestar entre 500 millones de Ha y 1.000 millones de Ha para controlar el calentamiento global, siempre y cuando se detenga la deforestación y los combustibles fósiles sean reemplazados por biocombustibles derivados de la madera. Este tipo de plantaciones se ha

¹⁴ Cossalter y Pye-Smith, *op. cit.*, 2003. FAO, *op. cit.*, 2006.

¹⁵ FAO, *op. cit.*, 2006.

¹⁶ FSC: “Forest Stewardship Council”, en: <<http://www.fsc.org>>, 2007.

¹⁷ PRONAMACHCS y FAO, *op. cit.*, 1998a.

¹⁸ Cossalter y Pye-Smith, *op. cit.*, 2003.

¹⁹ PRONAMACHCS y FAO, *op. cit.*, 1998a.

²⁰ Houghton, R.: “The Future Role of Tropical Forests in Affecting the Carbon Dioxide Concentration of the Atmosphere”, en *Ambio* n.º 19 (4), pp. 204-209, 1990, citado por Llerena, C. A.: “Contaminación atmosférica, efecto invernadero y cambios climáticos: Sus impactos forestales”, en *Revista Forestal del Perú* n.º 18 (2), pp. 101-135, 1991a.

visto favorecido luego de que en el Protocolo de Kioto se plantearan como uno de los “mecanismos de desarrollo limpio” las plantaciones forestales como sumideros de carbono.²¹

Plantaciones con fines ornamentales u otros: En zonas urbanas o rurales con fines decorativos, paisajísticos, de salud y, en general, de mejora del entorno; y como linderos o cercos para delimitación de propiedades. Un estudio en Francia²² revela que una hectárea de bosque puede retener anualmente de 30 toneladas a 80 toneladas de polvillo atmosférico que se deposita en sus hojas y luego es lavado por las lluvias. La importancia y los múltiples beneficios de la arborización y de la existencia de áreas verdes urbanas en América Latina son destacados por la División Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo.²³

PLANTACIONES FORESTALES EN EL MUNDO

En el siglo XVIII nació en Alemania la ciencia forestal, en gran parte por la necesidad y la urgencia de reforestar. Las fuertes demandas de madera, leña y carbón vegetal de la navegación, la industria minera y de la economía en general, habían acabado con una buena porción de los bosques alemanes y europeos, de manera que era preciso reorganizar la administración forestal, confiada hasta entonces a gente del campo y a empleados diversos. Entre 1770 y 1787 se desarrolló la cátedra de Ciencias Forestales en la Universidad de Freiburg en la Selva Negra, y luego fueron surgiendo otras escuelas que enrolaron estudiantes de otros países europeos como Francia, Rusia y España. La primera Escuela de Ingenieros de Montes de España, con varios profesores alemanes, se fundó en 1848 y tuvo gran actividad en la repoblación forestal de la península, así como gran influencia en los futuros trabajos de restauración hidrológico-forestal.²⁴

²¹ UNFCCC: “Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. Actividades en Proyectos de Forestación y Reforestación como Mecanismos de Desarrollo Limpio”, en: <http://cdm.unfccc.int/Projects/pac/pac_ar.html>, 2007. Valera, G.: “Plan de Acondicionamiento Territorial, Provincia de San Pablo. Sistematizando las experiencias del Proyecto Regional de Cuencas Andinas”. CIP/CONDESAN/GTZ/REDCAPA, Río Plus/CEDEPAS, 2007.

²² Bercoux, J.: “Los bosques ya no son una fábrica de madera”, en *Francia Informaciones* n.º 50, pp. 22-29, 1973.

²³ BID: “Introduction to Urban Greening”. Washingto, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División Ambiental, 1996 (borrador).

²⁴ Manderscheid, E. B.: *Los montes de España en la historia*. Madrid: Fundación Conde del Valle de Salazar, 2003. Rodríguez, J. N.: *Restauración hidrológico-forestal da la cuenca del torrente Arás*. Madrid: TRAGSA-TRAGSATEC, 2001. López, C. D. F., director: *Restauración*

De acuerdo con FAO,²⁵ la extensión de las plantaciones forestales se ha incrementado en todo el mundo con excepción del África, y su oferta total de madera se aproxima al 50% de la oferta global en un área que alcanza solo el 7% de la extensión de los bosques naturales. El cuadro 1, que muestra las últimas estadísticas oficiales de FAO (2007), presenta a los diez países con mayor extensión de plantaciones forestales; sin embargo, como reconoce el autor y como se nota en la información presentada, esta no es completa en varios países. Japón, por ejemplo, aparece originalmente con más de 10 millones de Ha de bosques plantados pero con una extensión nula de bosques de producción. Es sabido que este país cuenta con un comercio local importante de madera de especies nativas valiosas para fines económicos, culturales, religiosos y decorativos, por lo que se estima, consultando información oficial,²⁶ que la extensión de plantaciones productivas en Japón debe de ser de unos 1,5 millones de Ha.

Cuadro 1
Los diez países con mayor superficie de bosques plantados en 2005
(x 1.000 Ha)

| País | Total | Producción | Protección |
|---------------------------|----------------|----------------|---------------|
| China | 71.326 | 54.102 | 17.224 |
| India | 30.028 | 17.134 | 12.894 |
| Estados Unidos de América | 17.061 | 17.061 | 0 |
| Federación de Rusia | 16.963 | 11.888 | 5.075 |
| Japón | 11.821 | 1.500* | 10.321 |
| Suecia | 9.964 | 9.964 | 0 |
| Polonia | 8.757 | 5.616 | 3.141 |
| Sudán | 6.619 | 5.677 | 943 |
| Brasil | 5.384 | 5.384 | 0 |
| Finlandia | 5.270 | 5.270 | 0 |
| Total | 181.693 | 132.095 | 49.597 |

* Estimado con base en información de JFTA.²⁷

hidrológico-forestal de cuencas y control de la erosión: Ingeniería Medioambiental. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente/TRAGSA/Mundi Prensa, 1998. Martínez, L. y A. González: "Primera aproximación a los modelos culturales de *P. sylvestris* y *P. pinaster* procedentes de repoblación en la Sierra de la Culebra (Zamora)", en *Montes* n.º 80, pp. 10-18, 2005.

²⁵ FAO, *op. cit.*, 2006 y 2007.

²⁶ JFTA: "Forestry in Japan". Japan Forest Technical Association, Forestry Agency, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 1981.

²⁷ *Ibid.*

Fuente: FAO.²⁸

La China es la primera potencia mundial, con más de 71 millones de Ha plantadas. A esta cifra hay que sumarle el área adicional de su extenso Programa de Conversión de Laderas para transformar cultivos agrícolas en 15 millones de Ha de laderas en 2 mil centros poblados de veinticinco provincias a terrenos forestados, con un presupuesto total de 40 mil millones de dólares y con la participación de 15 millones de campesinos.²⁹

Indonesia es otro país forestal tradicional que ha sobreexplotado fuertemente sus bosques naturales y acaba de lanzar un gran plan de plantaciones que es considerado como la única manera de revertir la pobre situación forestal actual del país, antes potencia maderera mundial. El Gobierno de Indonesia está licitando un programa de reforestación en 59,2 millones de Ha de bosques degradados, y este año planea plantar 2 mil millones de plantas en 2 millones de Ha ubicadas a lo largo de 318 zonas de riberas y valles, con un presupuesto de 445 millones de dólares.³⁰

Un tercer país interesante en este contexto es Sudáfrica, con más de 1,5 millones de Ha reforestadas con eucalipto, pino y acacia con fines de producción. En este país se iniciaron desde hace varias décadas discusiones y estudios científicos que luego se validaron y plasmaron en sus normas y regulaciones internas de uso de la tierra que les permiten controlar el impacto de las plantaciones en los caudales de las cuencas.³¹

²⁸ FAO, *op. cit.*, 2007.

²⁹ Zhigang Xu, M. T. Bennett, Ran Tao y Jintao Xu: "China's Sloping Land Conversion Programme Four Years On: Current Situation and Pending Issues", en *International Forestry Review* n.º 6 (3-4), pp. 317-326, 2004.

³⁰ ITTO: "Tropical Market Report" (abril). International Tropical Timber Organization, Yokohama, en: <<http://www.itto.or.jp>>, 2007.

³¹ Nänni, U. W.: "Trees, Water and Perspective", en *South African Forestry Journal* n.º 75, pp. 9-17, 1970. Bosch, J. M. y K. Von Gadow: "Regulating Forestation for Water Conservation in South Africa", en *Southern African Forestry Journal* n.º 153, pp. 41-54, 1990. Van der Zel, D. W.: "Accomplishments and Dynamics of the South African Afforestation Permit System", en *Southern African Forestry Journal* n.º 172, pp. 49- 58, 1995. Scott, D. F. y W. Lesch: "The Effects of Riparian Clearing and Clearfelling of an Indigenous Forest on Streamflow, Stormflow and Water Quality", en *Southern African Forestry Journal* n.º 175, pp. 1-14, 1996. Dye, P. J.: "Climate, Forest and Streamflow Relationships in Southern African Afforested Catchments", en *Commonwealth Forestry Review* n.º 75 (1), pp. 31-38, 1996. Dye, *op. cit.*, 2000. Pott, R. McC.: "Plantation Forestry in South Africa and its Impact on Biodiversity and Water", en *Southern African Forestry Journal* n.º 180, pp. 45-48, 1997. Zwolinski, J. B.: "Palmer Drought Indices and their Application to Plantation Establishment Strategies", en *Southern African Forestry Journal* n.º 178, pp. 9-13, 1997. Scott, D. F., D. C. Le Maitre y D. F. K. Fairbanks: "Forestry and Streamflow Reduction in South Africa: A Reference System for Assessing Extent and Distribution", en *Water SA* n.º 24 (3), pp. 187-200, 1998. DWAF: "Water Conservation and Demand Management

En Sudamérica las estadísticas las encabeza el Brasil, con más de 6 millones de Ha de bosques plantados y una gran actividad en plantaciones forestales, tanto de pequeños y medianos reforestadores como de grandes emprendimientos privados; de estos últimos, solo uno, el de Jarí, instalado en la selva amazónica en 1967, ocupa 1,6 millones de Ha.³² En el 2006 se establecieron en el Brasil 627 mil Ha de plantaciones forestales con fines industriales, sobre todo de eucaliptos, pinos y teca, lo que representa, de acuerdo con el Servicio Forestal Brasileño y la Secretaría de Biodiversidad y Bosques del Ministerio del Medio Ambiente, un récord histórico: por primera vez un país plantó más de mil millones de árboles en un año.³³ Chile, con casi 2,5 millones, es el segundo mayor país reforestador del continente, seguido por el Uruguay, que ha crecido mucho en los últimos años y cuenta ya con más de 700 mil Ha plantadas con fuerte inversión extranjera. Luego aparece Colombia, con más de 300 mil. Las estadísticas oficiales peruanas que muestran más de 700 mil Ha reforestadas,³⁴ además de ser incoherentes con otras informaciones oficiales afines, se encuentran bastante infladas. Esto fue reconocido hace algunos años por las autoridades de un gobierno anterior, quienes declararon en forma autocrítica que el número de hectáreas plantadas se calculaba en función de las plantas producidas en los viveros, supuestamente todas llevadas al campo definitivo y plantadas a un espaciamiento de 3 m x 3 m, lo que daba un total teórico de 1.111 plántulas por Ha y un total de hectáreas con árboles plantados. En estos datos la FAO³⁵ solo nos muestra estadísticas regionales, como puede verse en el cuadro 2, que presenta incrementos anuales decrecientes para el quinquenio 2000-2005.

A pesar de que el Brasil es el país con mayor actividad reforestadora, y también con los más severos problemas de impacto social y ambiental de esta actividad, muy criticados,³⁶ en el Perú nos comparamos, no obstante las obvias diferencias, mucho más con Chile, donde la forestación con es-

Strategy for the Forest Sector in South Africa". Department for Water Affairs and Forestry S.A., 2000. Pammeter, *op. cit.*, 2002.

³² Fearnside y Rankin, *op. cit.*, 1979, 1982 y 1985. Jordan y Russell, *op. cit.*, 1983.

³³ Da Motta, L.: "Brasil plantou um bilhão de árvores florestais em 2006". Notícias. Brasília, 22 de marzo del 2007, en: <<http://www.sfb.gov.br/>>.

³⁴ MINAG/INRENA/PRONAMACHCS/FONDESBOQUE/BSO/IIAP: "Plan Nacional de Reforestación Perú 2005-2024". Lima: Ministerio de Agricultura/Instituto Nacional de Recursos Naturales/Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos/Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal/Bosques, Sociedad y Desarrollo/Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, s/f.

³⁵ FAO, *op. cit.*, 2007.

³⁶ WRM, *op. cit.*, 2003. DeíNadai, A., W. Overbeek y L. A. Soares: "Plantaciones de eucalipto y producción de celulosa: Promesas de empleo y destrucción del trabajo: El caso de Aracruz Celulosa en Brasil". Montevideo: WRM, 2005.

pecies exóticas de rápido crecimiento se incentivó a partir de fines de la década de 1970 mediante una política estatal de subsidios. Estos subsidios

| Subregión | Superficie (1.000 Ha) | | | Variación anual (1.000 Ha) | |
|-------------------------------------|--------------------------|---------|---------|-------------------------------|---------------|
| | 1990 | 2000 | 2005 | 1990/ 2000 | 2000/ 2005 |
| Caribe | 394 | 394 | 451 | 0 | 11 |
| América Central | 83 | 211 | 274 | 13 | 13 |
| América del Sur | 8.231 | 10.574 | 11.357 | 234 | 157 |
| Total de América Latina y el Caribe | 8.708 | 11.180 | 12.082 | 247 | 180 |
| Total mundial | 101.234 | 125.525 | 139.466 | 2.424 | 2.788 |

Fuente: FAO.³⁷

a las empresas aún existen, pues empresas y sectores del Estado pretenden especies exóticas de rápido crecimiento se incentivó a partir de fines de la década de 1970 mediante una política estatal de subsidios. Estos subsidios a las empresas aún existen, pues empresas y sectores del Estado pretenden duplicar el área forestada de monocultivos para alcanzar unos 5 millones de Ha plantadas en los próximos quince años. Así, las exportaciones forestales, que hoy suman unos 2.500 millones de dólares, deberían alcanzar los 6 mil millones de dólares en el 2010 y unos 10.000 millones de dólares en el 2025. Sin embargo, ante estas perspectivas de aparente bonanza general, aparecen representantes de comunidades locales y de la sociedad civil que afirman que la industria forestal es el factor que más ha influido en el daño a los ecosistemas de agua dulce en las zonas de la cordillera de la costa chilena y en los valles centrales. Esta apreciación es corroborada por estudios del doctor Anton Huber del Instituto de Geociencias de la Universidad Austral de Chile, que en el 2003 concluyó que:

[...] en comparación con las praderas o matorrales, las plantaciones forestales de *Pinus radiata* establecidas en la zona centro sur de Chile, reducen la disponibilidad de agua debido fundamentalmente a las pérdidas por intercepción del dosel. Como respuesta a esto, disminuye la cantidad de agua percolada que recarga los acuíferos, es decir el agua de lluvia no logra llegar a las capas subterráneas de donde se alimentan diversos cursos fluviales.³⁸

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Ecoocéano: <<http://www.adital.org.br>>, 2006.

En Chile también se insiste mucho en la certificación de plantaciones.³⁹
PLANTACIONES FORESTALES EN EL PERÚ

BREVE HISTORIA

De acuerdo con el INFOR,⁴⁰ la reforestación moderna en el Perú se remonta al año 1860, con la introducción del eucalipto (*E. globulus*) por la Iglesia Católica en terrenos de la Misión de Ocopa, cercana a la ciudad de Huancayo, valle del río Mantaro, en Junín. A partir del éxito local de esta especie, su uso se extendió rápidamente primero a las minas andinas y luego a los durmientes del ferrocarril. Es probable que una de las más tempranas referencias a la actividad de reforestación peruana sea la indicada por Rostworowski⁴¹ en Lambayeque durante 1945. Se conoce que hasta el año 1963 esta se hacía casi exclusivamente por iniciativa privada, por la necesidad de las compañías mineras de atender sus propias demandas de madera.⁴² El periodo de mayor fuerza y continuidad de plantaciones forestales promovidas por el entonces Servicio Forestal y de Caza del Ministerio de Agricultura ocurrió en la sierra entre las décadas de 1960 y 1970, en forma de plantaciones cooperativas con el llamado “crédito supervisado” con plazos de veinte años y una tasa de interés del 2% anual.⁴³ En 1974 se desarrolló un importante proyecto base⁴⁴ y se iniciaron las plantaciones extensivas en Cajamarca; en 1975 se realizó en el Cusco la Primera Reunión Nacional sobre Plantaciones Forestales; en 1976 se llevó a cabo en Lima una importante reunión de Evaluación de las Plantaciones Forestales; y en 1977 el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) inició las actividades del Proyecto Reforestación en las Zonas Altas del Perú y los ensayos de especies forestales en los Andes

³⁹ Lara, A., C. Donoso y J. C. Aravena: “La conservación del bosque nativo en Chile: Problemas y desafíos”, en J. J. Armesto, C. Villagrán y M. K. Arroyo, editores: *Ecología de los bosques nativos de Chile*. Santiago de Chile, 1996, pp. 335-361.

⁴⁰ INFOR: “Ensayos de especies forestales exóticas y guía para su zonificación en la sierra peruana”. Lima: Instituto Nacional Forestal y de Fauna/MINAG/FAO Holanda/INFOR, 1985.

⁴¹ Rostworowski, M.: *Recursos naturales renovables y pesca, siglos XVIñXVII /Curacas y sucesiones, costa norte. Obras completas*, IV. Lima: IEP, 2005.

⁴² Ocaña, D.: *Desarrollo forestal campesino en la región andina del Perú*. Lima: MINAG/FAO Holanda/PRONAMACHCS, 1996.

⁴³ *Ibid.* MINAG *et al.*, *op. cit.*, s/f.

⁴⁴ López, R., M. González, J. Vergara y E. Mucha: *Proyecto de Plantaciones Forestales con Fines Industriales*. Cajamarca: UNALM-DMF/MINAG-DGFF/Programa de Desarrollo de Cajamarca Proyecto 03: “Aprovechamiento de Laderas de los Valles Interandinos”. Lima, 1974.

con apoyo canadiense.⁴⁵ Entre 1978 y 1985 el Estado impulsó la reforestación en la sierra con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y préstamos del Banco Agrario, con baja tasa de interés. Entre 1985 y 1995 se dio la modalidad de reforestación para el desarrollo forestal comunal, con la vigencia del Proyecto FAO-Holanda,⁴⁶ continuado por el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Hubo asimismo, hacia fines de la década de 1990, un proyecto gubernamental inconcluso impulsado por el lanzamiento de los Mecanismos de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto conocido como “Sierra Verde”, que programó originalmente, con inusitado entusiasmo, plantar 2 millones de Ha en la sierra. Son también destacables los esfuerzos de investigación y de plantaciones forestales en la Amazonia en el B.N. A. Von Humboldt, en Jenaro Herrera y en la selva central (Chanchamayo, Oxapampa y Villarrica), así como los logros alcanzados por algunos comités de reforestación en bosques amazónicos.⁴⁷ Existen asimismo diversos reportes de éxitos de esfuerzos de reforestación a pequeña escala por comunidades nativas y de colonos en zonas de selva alta y baja. Los avances en reforestación en la región de la costa, con excepción de algunos esfuerzos trunco para usar los caudales de aguas servidas de Lima en la década de 1980 y lo acontecido con el

⁴⁵ *Ibid.* Gillis, M. y T. F. Flores: “Las plantaciones forestales en Cajamarca”. Cajamarca: CICAFOR/INFOR/CTB, 1983. IICA y MINAG: *1.ª Reunión Nacional sobre Plantaciones Forestales*. Lima: IICA/ MINAG, 1975. IICA y MINAG: *Evaluación de las plantaciones forestales del Perú*. Lima: IICA/MINAG, 1976. Rocca, L. y A. Aguirre: “Ensayo de especies forestales en los Andes del Perú”. Lima: INIA/DGIFFS. Informe final del Proyecto de Reforestación en las Zonas Altas del Perú. Informe Técnico 0.4/2.3, n.º 1, 1990.

⁴⁶ Ocaña, *op. cit.*, 1996. Kenny-Jordan, C. B., C. Herz, M. Añazco y M. Andrade: *Construyendo cambios*. Quito: Desarrollo Forestal Comunitario Andino/FAO Holanda, 1999.

⁴⁷ Flachsenberg, H.: “Consideraciones generales del proyecto: Informaciones sobre organización, política, metas y avances del Proyecto Peruano-Alemán Desarrollo Forestal y Agroforestal en la Selva Central”. San Ramón: INFOR/GTZ, 1985. Bockor, I.: “Resultados preliminares de los ensayos de especies y procedimientos en campo abierto”. Documento de Trabajo n.º 61, Proyecto Peruano-Alemán Desarrollo Forestal y Agroforestal en la Selva Central. San Ramón: INFOR/GTZ, 1986. Carrera, G. F.: “Experiencias y resultados de las plantaciones forestales en la zona forestal Alexander Von Humboldt”. Documento de Trabajo n.º 5. Pucallpa: CENFOR XII/INFOR-COTESU, 1987. Claussi A., D. Marmillod y J. Blaser: *Descripción silvicultural de las plantaciones forestales de Jenaro Herrera*. Iquitos: IIAP CIJH, 1992. Lombardi, I. y C. A. Llerena: “Análisis de los trabajos de investigación en silvicultura y manejo forestal realizados en el Trópico Húmedo del Perú”. Documento en CEDINFOR, FCF-UNALM, preparado para el proyecto FAO-Japón y no publicado. Lima, 1993.

Proyecto Algarrobo⁴⁸ en Piura y Lambayeque, con importantes acciones de investigación y desa-rollo agroforestal y la autorregeneración de estos bosques por efecto de los eventos extremos de lluvias de El Niño, han sido muy escasos.

Hasta el 2002 y casi por veinte años, en el Perú el establecimiento de plantaciones forestales en la sierra con fines de protección y producción (en menor escala) estuvo a cargo sobre todo del PRONAMACHCS⁴⁹ y se ha realizado con resultados variables. La desactivación de la reforestación en el PRONAMACHCS se puede observar en el contraste entre el número de especialistas forestales con que llegó a contar en la década de 1990 y el actual: 150 y 10. Desde hace algunos años el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE) despliega una importante actividad de promoción de la reforestación con fines productivos, y actualmente se está iniciando en el Perú el Plan Nacional de Reforestación,⁵⁰ cuyo documento oficial (RS 002-2006-AG) señala que al 2003 la reforestación en el Perú cubría 755.471 Ha, de las cuales aproximadamente 77% se encuentra en la sierra, 12% en la selva y 11% en la costa. Sobre esta cifra oficial ya se indicó su notable sobreestimación, ocurrida especialmente durante la última década.

ASPECTOS TÉCNICOS Y AMBIENTALES

Además de sus fundamentales aspectos silviculturales y dasonómicos, el tema del área por ocupar por el proyecto de reforestación nacional es de especial interés, teniendo en cuenta la ocupación del territorio, la tenencia de la tierra, su cobertura actual, la oferta hídrica de la cuenca y la demanda de la plantación. El PNR⁵¹ expresa que el área con potencial para la reforestación en el país es de 10,5 millones de Ha, 7,5 en sierra, 2,5 en selva y 0,5 en costa. Sin embargo, cuando se anuncian los planes de reforestación se mencionan solo 1 o 2 millones de Ha, sin indicar aún los sitios más probables donde se espera plantar en selva, sierra o costa. La definición clara de los lugares en los que se espera instalar plantaciones extensivas es uno de

⁴⁸ INRENA: *Bosques secos y desertificación. Proyecto Algarrobo*. Lambayeque: INRENA, 1998. Vera Tudela, J., J. Trías, G. Morales, L. Albán, J. Romero, M. Matorel y E. Pineda: “Programa Piloto de Reforestación Extensiva con Algarrobo (*Prosopis juliflora*) en Región Desértica”, en *Bosques secos y desertificación, Proyecto Algarrobo*. Lambayeque: INRENA, 1998.

⁴⁹ PRONAMACHCS y FAO, *op. cit.*, 1998a, 1998b.

⁵⁰ MINAG *et al.*, *op. cit.*, *s/f*.

⁵¹ *Ibid.*

los temas de mayor importancia en este emprendimiento, por las implicancias e impactos que este probable nuevo uso de la tierra puede tener en el medio, en especial en el agua y en sus pobladores.⁵² Un concepto clave aquí es el de capacidad de uso de la tierra, que, aunque ahora se expresa más comúnmente como de zonificación ecológico-económica (ZEE) basada en el ordenamiento territorial,⁵³ se sustenta originalmente en el Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor (DS 390ñ71AG), de 1971 y aún vigente, con base en el cual se produjo un mapa del Perú a escala 1:1'000.000 que indica entre sus categorías de uso la de “Producción forestal”, relacionada especialmente con el aprovechamiento de bosques naturales pero que incluye también áreas marginales agrícolas y de laderas como espacios para forestar. Sin embargo, la escala de esta información y los datos del sitio no son adecuados para el propósito de las plantaciones forestales que se espera llevar a cabo, entre los cuales, además, casi nunca se considera específicamente la información del agua. Existen, asimismo, varios proyectos regionales de ordenamiento territorial y ZEE terminados o en ejecución en Madre de Dios, San Martín, Pasco, Cusco, Tacna y otros, que afinan la escala y permiten mejores posibilidades de planeamiento del proyecto desde el punto de vista biofísico. A los tradicionales métodos de planeamiento regional o local de plantaciones por medio de estudios de campo, de laboratorio y gabinete con uso de cartografía y climatogramas para la selección de variedades y procedencias de especies, se suman hoy métodos modernos para encontrar la especie óptima para un sitio determinado. Las computadoras, los satélites, los sistemas de información geográfica y la tecnología actual permiten contar con datos precisos y modelos que facilitan la toma de decisiones.⁵⁴ Adicionalmente, se desarrollan técnicas

⁵² FAO, *op. cit.*, 2006.

⁵³ GTZ: “Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial”. Lima: Cooperación Técnica Alemana/Consejo Nacional del Ambiente/Proyecto MASAL-COSUDE, 2006. Valera, *op. cit.*, 2007.

⁵⁴ Picard, L. y M. Villar: “Metodología para la introducción de especies forestales en Cajamarca, Perú”. Cajamarca: CICAFOR/INFOR/CTB, 1982. Ballard, R. y S. P. Gesel, editores: “IUFRO Symposium on Forest Site and Continuous Productivity”. USDA FS, Pacific Northwest Forest and Range Experimental Station, General Technical Report PNW-163, Portland, 1983. Booth, T. H., editor: “Matching Trees and Sites”. Actas de un taller internacional en Bangkok, 27-30 de marzo de 1995, ACIAR Proceedings n.º 63, Camberra, 1996. Quispe A. y J. Gomero: “Especies forestales priorizadas con potencial para reforestación en la sierra peruana”. Lima: FOSEFOR/Arborizaciones EIRL/COSUDE/INTERCOOPERATION/SAMIRI, s/f. Flores, F. y L. Chávarry: “Guía para la selección de ‘Árboles Plus’ para tres especies forestales andinas: Consideraciones generales”. Cajamarca: ADEFOR/FOSEFOR/COSUDE/INTERCOOPERACIÓN/SAMIRI, 2005. Reynel, C., T. D. Pennington, R. T. Pennington, C. Flores y A. Daza: “Árboles útiles de la

que permiten plantar en sitios difíciles o muy degradados, neutralizando sus limitaciones.⁵⁵

ASPECTOS LEGALES

Además del PNR (RS 002-2006 AG), hay varios temas legales que deben ser tomados en cuenta. Uno de los más importantes y controvertidos es el relacionado con el otorgamiento de Concesiones de Reforestación, que ha sido aplicado en tierras de bosques primarios de selva baja, pero con aparentes fines de producción de palma aceitera, que no es una actividad reforestadora o de producción forestal sino de agricultura permanente. Asimismo, están las disposiciones legales que transfieren atribuciones nacionales del INRENA a los gobiernos regionales, que son de suma importancia en las decisiones técnicas y políticas para el establecimiento de plantaciones forestales.

ASPECTOS POLÍTICOS

Los puntos claves aquí son el que se refiere al esperado desarrollo local que las plantaciones esperan proveer en áreas rurales, las condiciones sociales y ambientales del espacio por plantar y su zona de influencia y la seguridad jurídica para todos los involucrados directa e indirectamente en la plantación forestal.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

Amazonía peruana y sus usos: Un manual con apuntes de identificación, ecología y propagación de las especies". Lima: Darwin Initiative, Project 09/017; ICRAF, Royal Botanic Garden, Edinburgh; UNALM, Royal Botanic Garden, Kew; Gobierno de Holanda, 2003. Índice y anexos.

⁵⁵ Lamb, D. y D. Gilmour: *Rehabilitation and Restoration of Degraded Forests, Issues in Forest conservation*. Cambridge: IUCN/WWF, 2003. Aguilera, A.: "Estudio comparativo del aporte hídrico de tubos protectores a brinzales forestales". Trabajo de fin de carrera. Escuela Politécnica Superior de Gandía, Universidad Politécnica de Valencia, 2005. Del Campo, A. D., R. M. Navarro, A. Aguilera y E. González: "Effect of Tree Shelter Design on Water Condensation and Run-off and its Potential Benefit for Reforestation Establishment in Semiarid Climates", en *Forest Ecology and Management* n.º 235, pp. 107-115, 2006. Meza, A., C. Sabogal y W. de Jong: "Rehabilitación de áreas degradadas en la Amazonia peruana. Revisión de experiencias y lecciones aprendidas". Bogor: CIFOR, 2006, inca. 5 anexos, 1 CD. TUBEX: "Market Leaders in Plant Care Solutions", UK, en: <<http://www.tubex.com>>, 2007. Llerena, L. M.: "Evaluación del efecto de tubos protectores con capacidad de condensación de neblinas en el crecimiento inicial de plántulas en Oxapampa, Perú". Tesis en Ingeniería Forestal. Lima: UNALM, 2007.

Las instituciones afines al tema de plantaciones forestales son FONDEBOSQUE, PRONAMACHCS e INRENA en el sector público, y ONG como ADEFOR, ECOFORESTA y otras organizaciones de inversionistas del sector privado. Con ellas y con otras más del ámbito académico, empresarial y de la sociedad civil, se han realizado encuentros para discutir la institucionalidad del PNR, pero los resultados están aún por definirse. Es claro que por el momento ninguna de las instituciones indicadas cuenta con el perfil adecuado y los medios necesarios para llevar adelante el PNR.⁵⁶

ASPECTOS ECONÓMICOS, FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS

En estos temas se considera necesario definir una estabilidad tributaria que incluya algunos subsidios o incentivos fiscales que estimulen la instalación de plantaciones con fines productivos, con líneas de crédito adecuadas y el compromiso de financiamiento estatal para las plantaciones de protección.

ASPECTOS SOCIOCULTURALES

En las zonas rurales donde se invertirá en plantaciones forestales, la mayor parte de la tierra es de propiedad de comunidades campesinas y nativas y, por tanto, es imprescindible lograr acuerdos y consensos con ellos para asegurar el futuro más conveniente y seguro para todos los implicados. En la discusión de los aspectos técnico-ambientales, económicos, legales, políticos e institucionales, se debe tener muy en cuenta a estos socios obligados de las empresas que tomarán parte en este proyecto de largo plazo.

Hoy se observan en el Perú comunidades involucradas en cambios de uso de la tierra por plantaciones forestales incipientes, como últimamente la ciudad de Oxapampa y otras, donde se presentan controversias locales por el uso del eucalipto como especie aparentemente preferida, sin que haya la debida discusión abierta y clara del tema. Cajamarca, tradicional escenario forestal de pinos y otras especies exóticas, con más de 8.000 Ha continuas plantadas en Porcón,⁵⁷ es un tema interesante en la actualidad por la abundante oferta de materia prima leñosa lista para ser transformada con valor agregado, por el futuro de esos bosques y por su ubicación en una zona minera. En Arequipa,

⁵⁶ Governa S.A.C.: “Consultoría para diseñar la propuesta institucional para la implementación del Plan Nacional de Reforestación” (Contrato n.º 1206-2006-INRENA-OA-UL), Producto n.º 2 (Informe preliminar), 2006.

⁵⁷ Gillis y Flores, *op. cit.*, 1983.

zona seca, hace un tiempo se vetó oficialmente la plantación de eucalipto,⁵⁸ a pesar del interés de los campesinos en esta especie. Son todas situaciones y lecciones particulares que vale la pena considerar hoy.

PLANTACIONES FORESTALES Y AGUA

¿MADERA O AGUA?

Esta es la disyuntiva que debería considerar en los escenarios de escasa oferta hídrica el inversionista que desea plantar en forma extensiva con fines de producción, protección o servicios ambientales.⁵⁹ Si una plantación que consume agua (mucho o poca) se instala en una cuenca con una baja oferta natural de recurso, irremediablemente este se verá más limitado para todas sus demandas, y es posible que se alcance un umbral crítico que genere conflictos o descontentos si no se toman medidas anticipadas como bajar la extensión del área plantada en la cuenca, disminuir la densidad de la plantación o, eventualmente, cambiar la especie.⁶⁰

LA COBERTURA VEGETAL, EL AGUA Y LA GENTE EN LA CUENCA

En las cuencas hidrográficas la vegetación es diversa en su composición, densidad de cobertura del suelo, altura y estratificación vertical, y puede estar conformada por praderas, punas o páramos, bosques de diferentes tipos de árboles y arbustos y cultivos, o una combinación de estos. Las relaciones bosques-agua en el espacio que estos ocupan y en su área de influencia ecológica y socioeconómica en una cuenca hidrográfica son temas de estudio de la hidrología forestal, una especialidad cuyos conceptos centrales y aplicaciones prácticas están poco difundidos e investigados en nuestro medio. Scherr *et al.*⁶¹ destacan las siguientes primeras siete relaciones biofísicas entre los bosques (naturales y artificiales), el agua y la gente, y ponen de relieve que estas son variables dependiendo del sitio donde se presentan, y

⁵⁸ *El Comercio*, 22 de junio de 1996.

⁵⁹ Jackson, R. B., E. G. Jobbagy, R. Avissar, S. B. Roy, D. J. Barrett, C. W. Cook, K. A. Farley, D. C. le Maitre, B. A. McCarl y B. C. Murray: "Trading Water for Carbon with Biological Sequestration", en *Science* n.º 310 (5756), pp. 1944ñ1947, 2005.

⁶⁰ Algunos conceptos hidrológico-forestales previos importantes, como la cuenca hidrográfica, el ciclo hidrológico, el balance hídrico y la relación bosques-erosión se explican con más detalle en el glosario que aparece al final de este artículo.

⁶¹ Scherr, S., A. White, A. Khare, M. Inbar y A. Molar: "For Services Rendered: The Current Status and Future Potential of Markets for the Ecosystem Services Provided by Tropical Forests". Yokohama: ITTO Tropical Series 21, 2004.

algunas se plantean solo en términos condicionales:

- Los bosques disminuyen el escurrimiento superficial en la cuenca.
- Los bosques pueden reducir la erosión y la sedimentación.
- Los suelos forestales filtran y mejoran la calidad del agua.
- Los bosques reducen el flujo total anual de agua en la cuenca.
- Los bosques pueden aumentar o disminuir la recarga de acuíferos.
- Los bosques talados pueden disminuir la productividad del agua.
- Los bosques pueden influenciar la lluvia a escala regional, pero su efecto directo sobre la lluvia (“vertical”) es localmente limitado.
- Los bosques pueden captar la humedad atmosférica de las neblinas o “lluvia horizontal”, condensarla y, por un goteo continuo, aumentar el agua del suelo.

Estas relaciones están muy vinculadas a los bosques de protección en cabeceras de cuencas, laderas y riberas. Sobre bosques ribereños son muy importantes los conceptos de Clinnick, Brown, Welsch, Broks *et al.*, González del Tánago y García Jalón, Bruijnzeel y Hamilton, Calder, Rodrigues y Leitao Filho y Llerena, entre otros.⁶²

Algunos aspectos de estas relaciones, como las de bosques (también la deforestación y la reforestación) y las lluvias, el caudal de los cursos de agua, la erosión hídrica y el agua del suelo, son todavía objeto de confusiones e interpretaciones erradas que pueden tener consecuencias inconvenientes, especialmente cuando se trata de temas como pagos por servicios ambientales (PSA). Durante las dos últimas décadas, aportes de Hamilton y King, Troendle y King, Bruijnzeel, Lima, Kumari y Chomitz, Abbasi y Vinithan, Black,

⁶² Clinnick, P. F.: “Buffer Strip Management in Forest Operations: A Review”, en *Australian Forestry* n.º 48 (1), pp. 34-45, 1984. Brown, G. W.: “Forestry and Water Quality”. College of Forestry, Oregon State University, Corvallis, 1985. Welsch, D. J.: “Riparian Forest Buffers, Function and Design for Protection and Enhancement of Water Resources”. USDA, Forest Service, 1991. Brooks, K. N., P. Ffolliott, M. Gregersen y L. DeBano: “Hydrology and the Management of Watersheds”. Iowa State University Press, Ames, 1997. González del Tánago, D. R. M. y L. D. García de Jalón: *Restauración de ríos y riberas*. Madrid: ETSIM, 1998. Bruijnzeel, L. A. y L. S. Hamilton: “Decision Time for Cloud Forests”. UNESCO/IUCN/WWF, 2000. Calder, I.: “Land Use Impacts on Water Resources”. Background Paper n.º 1. Roma: FAO, 2000. Rodrigues, R. R. y H. de F. Leitao Filho, editores: *Matas Ciliares: Conservação e Recuperação*. Sao Paulo: edUSP/FAPESP, 2000. Llerena, C. A.: “Conceptos sobre cuencas hidrográficas e hidrología forestal relacionados a servicios ambientales y producción de agua. Debate interinstitucional: Enfoques y mecanismos de valoración multidimensional del agua y del pago por servicios ambientales”, para el curso Gestión Integrada de Recursos Hídricos, CAMAREN-Ecuador e IPROGA-Perú. Lima, 2005.

Calder, Sandstrom, Ataroff y Rada, Llerena, AU-BRS, Bruijnzeel, FAO, Quintero y Estrada⁶³ han servido mucho para aclarar científicamente estos temas y mejorar su conocimiento. En este tema también hay quien advierte de las posibles exageraciones de plantar sin pensar en la gente.⁶⁴

Bosques y lluvia: En contra de algunos supuestos antiguos que aún se llegan a admitir como válidos, la evapotranspiración de un bosque natural o plantado no implica necesariamente que se produzca más lluvia o un aumento de ella en la cuenca donde se ubica tal masa forestal.⁶⁵ Sin embargo, hay excepciones, como la de los llamados “bosques nublados” en ecosistemas

⁶³ Hamilton, L. S. y P. N. King: “Tropical Forested Watersheds, Hydrologic and Soils Response to Major Uses or Conversions”. Boulder: East-West Center/UNESCO-MAB, Westview Press, 1983. Troendle, C. A y R. M. King: “The Effect of Timber Harvest on the Fool Creek Watershed, 30 Years Later”, en *Water Resources Research* n.º 21 (12), pp. 1915-1922, 1985. Bruijnzeel, *op. cit.*, 1990. Bruijnzeel, L. A.: “Hydrological Impacts of Tropical Forest Conversion”, en *Nature & Resources* n.º 27 (2), pp. 36-45, 1991. Lima, *op. cit.*, 1993. Kumari, K. y K. M. Chomitz: “The Domestic Benefits of Tropical Forests: A Critical Review Emphasizing Hydrological Functions”. The World Bank Working Paper n.º 1601, 1996. Abbasi, S. A. y S. Vinithan: “Ecological Impacts of Eucalyptus: Myths and Realities”, en *Indian Forester* n.º 123 (8), pp. 710-739, 1997. Black, P. E.: “Research Issues in Forest Hydrology”, en *Journal of The American Water Resources Association* n.º 34 (4), pp. 723-728, 1998. Calder, I. R.: “Water-Resource and Land Use Issues”. *SWIM Paper* 3. Colombo: International Water Management Institute, 1998. Sandstrom, K.: “Can Forests Provide Water: Widespread Myth or Scientific Reality?”, en *Ambio* n.º 27 (2), pp. 132-138, 1998. Ataroff, M. y F. Rada: “Deforestation Impact on Water Dynamics in a Venezuelan Andean Cloud Forest”, en *Ambio* n.º 29 (7), pp. 440-444, 2000. Llerena, C. A.: “Servicios ambientales de las cuencas y producción de agua, conceptos, valoración, experiencias y posibilidades de aplicación en el Perú”. 3.º Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas, Arequipa, Perú, Foro Regional: Sistemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), en: <<http://ext-ftp.fao.org/AG/agl/aglw/rlc/EventoPSA>>, 2003. Llerena, *op. cit.*, 2005. AU-BRS: “The Impact of Forest Plantation on Water Yield, a Statement Clarifying Key Scientific Issues”. Australian Government Bureau of Rural Sciences, CSIRO, Murray Darling Basin Commission, 2003. Bruijnzeel, L. A.: “Hydrological Functions of Tropical Forests: Not Seeing the Soil for the Trees?”, en *Agriculture Ecosystems and Environment* n.º 104, pp. 185-228, 2004. FAO: “Land-Water Linkages in Rural Watersheds”, en *Land & Water Bulletin* n.º 9. Roma, 2002. FAO, *op. cit.*, 2006. Quintero, M. y R. D. Estrada: “Pago por servicios ambientales en Latinoamérica y sus perspectivas en los Andes: Una visión desde la práctica”. Lima: CIP-CONDESAN/CIAT/CGIAR Water & Food/Proyecto Regional Cuencas Andinas, 2006.

⁶⁴ Walker, A.: “Seeing Farmers for the Trees: Community Forestry and the Arbo-realisation of Agriculture in Northern Thailand”, en *Asia Pacific Viewpoint* n.º 45 (3), pp. 311-324, 2004.

⁶⁵ Golding, D. L.: “The Effects of Forests on Precipitation”, en *The Forestry Chronicle* n.º 46 (5), pp. 397-402, 1970.

montañosos o lomas, en los cuales se concentra el aire cargado de humedad movido por los vientos, la humedad atmosférica se condensa y el agua cae al suelo desde el follaje, con lo que aumenta en forma importante su dotación para los procesos hidrobiológicos. Este proceso, llamado también “lluvia horizontal” o “precipitación oculta”, puede llegar a aportar hasta 100% más de agua disponible al suelo en épocas secas.⁶⁶ La otra situación excepcional se da en la cuenca amazónica, que, por su enorme extensión continua de bosques (más de 6 millones de kilómetros cuadrados), por la gran altura de su divisoria occidental y por la circulación atmosférica, llega a convertir hasta el 75% de su evapotranspiración en lluvia que retorna al suelo dentro de sus linderos.⁶⁷ Una de las interrelaciones más importantes bosque-lluvia se da en el proceso de intercepción, por el cual gran parte de la precipitación incidente en la cuenca moja el follaje, queda retenida en la copa de los árboles y retorna a la atmósfera por evaporación. Los valores de intercepción, como porcentaje de la lluvia total, varían según la composición, características y ubicación del bosque en un rango de 15% a 40%.⁶⁸ Como puede verse en el glosario final (“El ciclo hidrológico y el balance hídrico”), la intercepción es parte de la evapotranspiración.⁶⁹

Bosques y caudales, aguas superficiales y agua del suelo: La presencia de bosques en una cuenca no significa el aumento del caudal sino gene-

⁶⁶ Stadtmuller, T.: “Los bosques nublados en el Trópico Húmedo”. Turrialba: UNU-CATIE, 1987. Stadtmuller, T.: “Impacto hidrológico del manejo forestal de bosques naturales tropicales: Medidas para mitigarlo, una revisión bibliográfica”. Turrialba: CATIE-COSUDE, Colección Silvicultura y Manejo de Bosques Naturales n.º 10, 1994. Hamilton, L. S., J. O. Juvik y F. N. Scatena, editores: “Tropical Montane Cloud Forests”, *Ecological Studies* vol. 110. Springer-Verlag: Ann Arbor, 1995. Acosta, B. A. N.: “Las precipitaciones ocultas y sus aplicaciones a la agricultura”. FAO-CTA-JRC/EU-WMO, Agrometeorological Applications Assoc., Ornex, 1996. Bruijnzeel y Hamilton, *op. cit.*, 2000. WWF/IUCN: “Bosques nublados tropicales montanos: Tiempo para la acción”. WWF International, The World Conservation Union, *arborvitae*, 2000.

⁶⁷ Salati, E., A. Dall’Olio, E. Matsui y J. Gat: “Recycling of Water in the Amazon Basin: An Isotopic Study”, en *Water Resources Research* n.º 15 (5), pp. 150-1258, 1979. Salati, E. y P. B. Vose: “Amazon Basin: A System in Equilibrium”, en *Science* n.º 225 (4658), pp. 129-138, 1984. Victoria, R. L., L. A. Martinelli, J. Mortati y J. Richey: “Mechanisms of Water Recycling in the Amazon Basin: Isotopic Insights”, en *Ambio* n.º 20 (8), pp. 384-387, 1991.

⁶⁸ Zanabria, V. C. P.: “Los bosques tropicales nublados de montaña en la quebrada Torohuaca, San Ignacio, Cajamarca, y su influencia en la precipitación local”. Tesis de Ingeniero Forestal. Lima: UNALM, 2001.

⁶⁹ Bruijnzeel, L.A.: *Hydrology of Moist Tropical Forests and Effects of Conversion: A State of Knowledge Review*. UNESCO, IAHS, Free University Amsterdam, 1990. Bruijnzeel, *op. cit.*, 1991, 2004.

ralmente (en función del tipo de bosque, su estado y el clima) su disminución como consecuencia de las demandas de agua de los árboles y su intercepción (evapotranspiración). El popular concepto del bosque y sus suelos forestales considerados como “esponja hídrica” por su capacidad de retener el agua y soltarla poco a poco, debe combinarse con el de “bomba hidráulica” por la cantidad de agua que mueve del suelo hacia la atmósfera.⁷⁰ Asimismo, las técnicas mejoradas en los últimos años para el estudio de la fisiología de la transpiración y de los árboles⁷¹ y de medición de transpiración o flujo de savia,⁷² permiten tener hoy una mejor idea de la demanda o el consumo directo de agua de las diferentes especies forestales. Precisamente Wullschleger *et al.*⁷³ evalúan 52 experimentos con diversos métodos aplicados a árboles de 67 especies y más de 35 géneros, de diámetros (DAP) entre los 8 cm y 134 cm y alturas totales entre los 4 m y 76 m (media 21 m), y reportan consumos de agua que oscilan entre los 10 kg/día y los 1.180 kg/día, reduciéndose este amplio rango para el 90% de las observaciones entre los 10 kg/día y 200 kg/día. En el cuadro 3 se presentan algunas especies con sus datos de altura (H), DAP (D), índice de área foliar (I) y área de albura (A), que es el área de la sección transversal media del tronco por cuyos vasos asciende el agua de la raíz hacia las hojas —savia—, para salir en forma de vapor hacia la atmósfera

⁷⁰ Binns, W. O.: “The Hydrological Impact of Afforestation in Great Britain”, en G. E. Hollis, editor: *Man's Impact on the Hydrological Cycle in the United Kingdom*. Norwich: Geo Abstracts Ltd., University of East Anglia, pp. 55-69, 1979. Bosch, J. M. y J. D. Hewlett: “A Review of Catchments Experiments to Determine the Effect of Vegetation Changes on Water Yield and Evapotranspiration”, en *Journal of Hydrology* n.º 55, pp. 3-23, 1982. Hamilton y King, *op. cit.*, 1983. Smiet, F.: “Tropical Watershed Under Attack”, en *Ambio* n.º 16 (2-3), pp. 156-158, 1987. Brooks *et al.*, *op. cit.*, 1997. Calder, *op. cit.*, 2000. Bruijnzeel, *op. cit.*, 2004. DFID-FRP: “From the Mountain to the Tap: How Land Use and Water Management Can Work for the Rural Poor”. Department for International Development, Forestry Research Program, 2005. ETRN: *News. Forests, Water and Livelihoods*. TROPENBOS/ICRAF/DFID-FRP, 2005/06. FAO, *op. cit.*, 2006.

⁷¹ Grill, E. y H. Ziegler: “A Plant's Dilemma”, en *Science* n.º 282, pp. 252-253, 1998. Whitehead, D. y C. L. Beadle: “Physiological Regulation of Productivity and Water use in *Eucalyptus*: A Review”, en *Forest Ecology and Management* n.º 193, pp. 113-140, 2004.

⁷² Palacios, Z. A. y Z. P. I. Tume: “Medición de la transpiración en árboles”, en *Revista Forestal del Perú* n.º 18 (2), pp. 45-54, 1991. Swanson, R. H.: “Significant Historical Developments in Thermal Methods for Measuring Sap Flow in Trees”, en *Agricultural and Forest Meteorology* n.º 72, pp. 113-132, 1994. Vertessy, R. A., T. J. Hatton, P. Reece, S. K. O'Sullivan y R. G. Benyon: “Estimating Stand Water Use of Large Mountain Ash Trees and Validation of the Sap Flow Measurement Technique”, en *Tree Physiology* n.º 17, pp. 747-756, 1997. Wullschleger, S. D., F. C. Meinzer y R. A. Vertessy: “A Review of Whole-Plant Water Use Studies in Trees”, en *Tree Physiology* n.º 18, pp. 499-512, 1998.

⁷³ Wullschleger *et al.*, *op. cit.*, 1998.

por los estomas; y de consumo de agua (W).

Cuadro 3

Consumo de agua por especies forestales

| | H | D | I | A | W |
|----------------------------|----|-----|----------------|-----------------|--------|
| | m | cm | m ² | cm ² | kg/día |
| <i>Anacardium excelsum</i> | 35 | 102 | - | 150 | 40 |
| <i>Eperua purpurea</i> | - | - | - | 1.521 | 1.180 |
| <i>Eucaliptus globulus</i> | - | - | 17 | - | 37 |
| <i>Eucaliptus grandis</i> | 56 | 41 | 219 | 371 | 174 |
| <i>Eucaliptus regans</i> | 58 | 89 | 330 | 618 | 285 |
| <i>Ficus insipida</i> | 30 | 54 | - | 2.100 | 164 |
| <i>Grevillea robusta</i> | - | - | - | - | 12 |
| <i>Ocotea sp.</i> | - | - | - | 547 | 396 |
| <i>Pinus caribaea</i> | 7 | 13 | - | - | 100 |
| <i>Pinus radiata</i> | 16 | 22 | - | - | 179 |
| <i>Pinus taeda</i> | 5 | 8 | - | - | 40 |
| <i>Spondias mombin</i> | 23 | 44 | - | - | 600 |

Fuente: Wullschleger.⁷⁴

Sin embargo, por otro lado, la mayor cobertura vegetal de la cuenca con bosques mejorará su capacidad de infiltración y el agua de lluvia que llegue al suelo incrementará gradualmente el caudal por la vía subsuperficial, produciendo un flujo de agua más limpio y regular,⁷⁵ con rangos de caudales anuales extremos más cortos. Asimismo, la evapotranspiración permitirá crear nuevos espacios disponibles para almacenar agua, y así disminuirán los riesgos de saturación e inundación. Hay también controversia en relación con la deforestación y las inundaciones,⁷⁶ aunque cada vez es

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Dudley N. y S. Stolton: *Running Pure: The Importance of Forest Protected Areas to Drinking Water*. World Bank/WWF, 2003.

⁷⁶ Gentry, A. H. y J. López-Parodi: "Deforestation and Increasing Flooding of the Upper Amazon", en *Science* n.º 210, pp. 1354-1356, 1980. Hewlett, J. D.: "Forests and Floods in the Light of Recent Investigation". Proceedings of the Canadian Hydrological Symposium, Fredericton, pp. 543-560, 1982b. Sternberg, H. O.: "Aggravation of Floods in the Amazon River as a Consequence of Deforestation?", en *Geografiska Annaler* n.º 69A (1), pp. 201-219, 1987. Ives, J.: "Floods in Bangladesh: Who is to Blame?", en *New Scientist*, 34-37, 1991. Andaluz, C.: "¡Y no hay remedio!". Entrevista por M. Paredes y C. de Weck, en *Quehacer* n.º 165, pp. 74-81, 2007.

más claro que no existe una correspondencia directa y lineal entre ambos eventos. Una cuenca deforestada transferirá un menor volumen de agua hacia la atmósfera por evapotranspiración, dejando más agua para el caudal. Sin embargo, en suelos con escasa cubierta vegetal y menor capacidad de infiltración, la lluvia alcanzará los cauces por escurrimientos superficiales rápidos que producirán erosión en las laderas y un flujo violento cargado de sedimentos que aumentará tanto la turbidez del río como las posibilidades de altos picos de descarga e inundaciones.

Cambios climáticos, forestas y agua disponible: Este es uno de los temas que, sin duda, precisa considerarse y clarificarse para los emprendimientos forestales que apuntan a desarrollarse y ser fuertes en las próximas décadas, ya que está directamente relacionado con la oferta hídrica de las cuencas. En general, y para el Perú en especial, es importante tener en cuenta reportes científicos como los presentados por Llerena, Bonell, Bradley *et al.*, Betts *et al.*, Nobre *et al.*, entre otros,⁷⁷ quienes a partir de revisiones, estudios, modelos climáticos y otros métodos modernos ilustran sobre el tema y predicen cada vez con mayor claridad que el calentamiento causado por el efecto invernadero provocará que las temperaturas se eleven más rápidamente en zonas altas y que, entre otras consecuencias, los glaciares de los Andes tropicales continuarán decreciendo en su extensión con los impactos previsibles. En este tema es común hacer referencias a la relación entre los bosques, la deforestación y la tala ilegal con el cambio climático, a veces sin mayor fundamento científico.⁷⁸

Problemas de demanda: El aumento de la demanda de agua en las cuencas andinas y amazónicas, generado por las plantaciones forestales, debe preverse teniendo en cuenta experiencias y conceptos ya desarrollados en

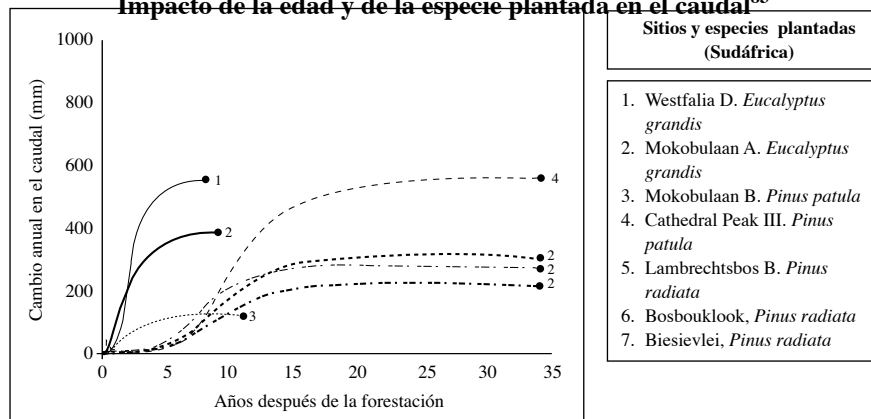
⁷⁷ Llerena, C. A.: “Impactos del cambio global sobre los bosques tropicales”, en *Geofísica* n.º 32 (1), pp. 223-244. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1990. Llerena, *op. cit.*, 1991a. Bonell, M.: “Possible Impacts of Climate Variability and Change on Tropical Forest Hydrology”, en *Climate Change* n.º 39, pp. 215-272, 1998. Bradley, R. S., M. Vuille, H. F. Díaz y W. Vergara: “Threats to Water Supply in the Tropical Andes”, en *Science* n.º 312, pp. 1755-1756, 2006. Betts, R. A., O. Boucher, M. Collins, P. M. Cox, P. D. Falloon, N. Gedney, D. L. Hemming, C. Huntingford, C. D. Jones, D. M. H. Sexton y M. J. Webb: “Projected Increase in Continental Runoff Due to Plant Responses to Increasing Carbon Dioxide”, en *Nature* n.º 448, pp. 1037-1041, 2007. Nobre, C. A., G. Sampaio y L. Salazar: “Mudanças climáticas e Amazônia”, en *Ciencia e Cultura* n.º 59 (3), pp. 22-27, en: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252007000300012&lng=es&nrm=iso>, 2007.

⁷⁸ Andaluz, *op. cit.*, 2007.

otros países, trabajando con la especie por plantar, la extensión y densidad de la plantación, la ubicación, el clima y la hidrología de la cuenca.⁷⁹ El concepto más utilizado actualmente en relación con este tema es el de uso eficiente del agua (UEA), que implica producir más madera con menos agua, y que se puede consultar en los reportes de Lima, Dye, Pammeter, Stape *et al.* y Gulamhussein.⁸⁰ Este aspecto es de especial importancia por la controversia en relación con el eucalipto como especie de alto consumo hídrico.⁸¹ Bruijnzeel,⁸² probablemente el científico actual de mayor prestigio en temas hidrológico-forestales en el mundo, ratifica claramente el tema de los efectos hidrológicos de la (re)forestación en las cuencas, tal como se puede ver en la figura 1, que muestra los cambios en el caudal de los ríos de acuerdo con la edad de varias plantaciones de tres especies diferentes de eucaliptos y pinos. Se puede observar que los eucaliptos (*Eucalyptus grandis*), por su rápido crecimiento, producen un impacto mucho más rápido y fuerte que los pinos y que, entre estos, el *Pinus radiata* tiene un aparente efecto menor que el *Pinus patula* en el largo plazo.

Figura 1

Impacto de la edad y de la especie plantada en el caudal⁸³



⁷⁹ Bosch y Von Gadow, *op. cit.*, 1990. Van der Zel, *op. cit.*, 1995. Dye, *op. cit.*, 1996. Scott y Lesch, *op. cit.*, 1996. Vertessy *et al.*, *op. cit.*, 1997. Zwolinski, *op. cit.*, 1997. Scott *et al.*, *op. cit.*, 1998. Wullschleger *et al.*, *op. cit.*, 1998. FAO, *op. cit.*, 2006.

⁸⁰ Lima, *op. cit.*, 1993. Dye, *op. cit.*, 2000. Pammeter, *op. cit.*, 2002. Stape *et al.*, *op. cit.*, 2004. Gulamhussein, *op. cit.*, 2005.

⁸¹ Montero de Burgos, J. L.: "El eucalipto en España (comentarios a un problema)". Serie Técnica. Madrid: ICONA/Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1990. Shiva, V. y J. Bandyopadhyay: *Inventario ecológico sobre el cultivo del eucalipto*. Belo Horizonte: Comisión Pastoral de Minas Gerais, 1991. Lima, *op. cit.*, 1993. Abbasi y Vinithan, *op. cit.*, 1997.

⁸² Bruijnzeel, *op. cit.*, 2004.

⁸³ *Ibid.*

ser el principal mecanismo de transferencia de agua del suelo a la atmósfera cuando el suelo está cubierto de vegetación, representa el consumo directo de agua del árbol para la formación continua de su biomasa o crecimiento, fundamental tanto en la producción de madera de la plantación como en el balance hídrico de la cuenca. Es importante indicar que menos del 10% del agua absorbida por las raíces es usado por la planta, y más del 90% solo sirve para satisfacer las demandas de la atmósfera;⁸⁶ y que existe una muy clara relación inversa entre humedad atmosférica e intensidad de transpiración. Estudios recientemente publicados por Betts *et al.*⁸⁷ muestran la importancia y la interdependencia de estos procesos paralelos de absorción de CO₂ y emisión de H₂O en un escenario probable de duplicación de la concentración del CO₂ atmosférico que daría lugar a un incremento de 6%

del agua superficial en el planeta con una mayor probabilidad de inundaciones. Esto se explica porque, con mayores volúmenes de CO₂ en el aire, los estomas tienden a cerrarse para autodosificar su captura de carbono (CO₂) y, por tanto transpiran menos, dejando mayores volúmenes de agua en el suelo, lo que disminuye su capacidad de almacenamiento hídrico, aumenta el escurrimiento superficial (Es) y contribuye así a la formación de mayores caudales y a sus potenciales y más frecuentes desbordes.

En el Perú hay casos de potenciales plantaciones que son muy particulares y específicos en este sentido, como por ejemplo en zonas áridas como Piura, donde el algarrobo es la especie nativa emblemática y más adaptada al medio, así como varias otras más del bosque seco.⁸⁸ En Cajamarca, las lluvias que no son problema en zonas altas de Porcón, famosas por sus extensas áreas plantadas de pinos y eucaliptos, o en la parte norte de la región, lo son en otras zonas;⁸⁹ en el Cusco la lluvia es más variable, pero, de acuerdo con las estadísticas oficiales, es esta región la que posee una mayor extensión de área reforestada en el Perú.

Es probable que, además de las buenas condiciones naturales del medio, estas dos regiones cuenten con extensos bosques plantados debido al trabajo de los dos más exitosos promotores de la reforestación en el país: Pablo Sánchez (Cajamarca) y Simón Morales (Cusco). Otro caso interesante actual es el de Oxapampa, en la selva alta (1.800 msnm), donde la

⁸⁵ Hillel, D.: *Introduction to Soil Physics*. Nueva York: Academic Press, 1982.

⁸⁶ Betts *et al.*, *op. cit.*, 2007.

⁸⁸ INRENA, *op. cit.*, 1998.

⁸⁹ León, L. R., M. Vega-Bazán, G. Fernández y J. Quispe: "Balance hídrico de las cuencas de los ríos Cajamarca y Condebamba". Cajamarca: CICAFOR/INFOR/CRB, 1988.

explotación total del bosque natural agotó localmente las especies más valiosas y cambió las condiciones socioeconómicas de la zona hace solo dos o tres décadas y hoy es el lugar en el que se ubica el primer vivero llamado “de alta tecnología” de FONDEBOSQUE y donde se están comprando muchas tierras para reforestar, con algunos conflictos locales que aún no se manejan bien. Hay muchos casos más por evaluar, como los antiguos distritos forestales, donde actuaron con suerte diferente los llamados Comités de Reforestación. Están también los casos de reforestación en selva alta y baja por iniciativa gubernamental, de comunidades, ONG y grupos locales, muchas veces con apoyo internacional, como Von Humboldt con la FAO,⁹⁰ Chanchamayo y selva central con apoyo alemán⁹¹ y Jenaro Herrera con apoyo suizo,⁹² que aportan numerosas experiencias, algunas aún por rescatar.

PLANTACIONES FORESTALES, AGUA Y GESTIÓN DE CUENCAS

GESTIÓN DE CUENCAS

El concepto de gestión de cuencas y la aceptación de la cuenca hidrográfica como espacio básico para el ordenamiento territorial se han desarrollado en el Perú durante los últimos treinta años y se han afianzado últimamente.⁹³ De acuerdo con IPROGA, Llerena y Dourojeanni,⁹⁴ quienes toman la definición planteada en 1989 por el Grupo Manejo de Cuencas de la UNALM, se entiende como tal (gestión, manejo u ordenación) la aplicación de principios y métodos para el uso racional, integrado y participativo de los recursos naturales de la cuenca, fundamentalmente del agua, del suelo y de la vegetación, con el fin de lograr una producción de bienes óptima y sostenida a partir de estos recursos, con el mínimo deterioro ambiental,

⁹⁰ Carrera, *op. cit.*, 1987.

⁹¹ Flachsenberg, *op. cit.*, 1985. Bockor, *op. cit.*, 1986.

⁹² Claussi *et al.*, *op. cit.*, 1992.

⁹³ FAO: “3er Congreso Latinoamericano Manejo de Cuencas Hidrográficas”. Resúmenes de ponencias. Arequipa: FAO/Redlach/INRENA/Ministerio de Agricultura/Cooperación Holandesa, 2003. Moreno, D. A. e I. Renner, editores: “Gestión integral de cuencas: Experiencia del Proyecto Regional Cuencas Andinas”. Lima: CIP/CONDESAN/REDCA-PA/GTZ, 2007.

⁹⁴ Instituto de Promoción para la Gestión del Agua: *Metodología para la elaboración de planes maestros de cuencas*. Lima: IPROGA, 1996. Llerena, C. A.: “El manejo de cuencas en el Trópico Húmedo del Perú”, en *Revista Forestal del Perú* n.º 18 (1), pp. 63-77, 1991b. Dourojeanni, A.: “Políticas públicas para el desarrollo sustentable: La gestión integral de cuencas”. Lima: CEPAL-INRENA, 1994a. Dourojeanni, A.: “La gestión del agua y las cuencas en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* n.º 53, pp. 111-126, 1994b.

para beneficio de los pobladores y usuarios de la cuenca. En el manejo de la cuenca es importante la labor coordinada de las instituciones públicas y privadas pertinentes.

Este concepto implica variados temas afines al manejo de la cuenca con participación multidisciplinaria de especialistas de las ciencias naturales y sociales; requiere la participación activa de la población local; la consideración de la condición de sistema integral e integrado de la cuenca; la sostenibilidad; la coordinación interinstitucional;⁹⁵ y, últimamente, la “gestión integrada del agua”.⁹⁶ De acuerdo con Michaelsen,⁹⁷ para que un proyecto sea realmente de manejo de cuencas debe tener las condiciones siguientes: ser multidisciplinario y multisectorial; tener en cuenta toda el área de la cuenca; y considerar las interacciones entre las partes baja y alta de la cuenca. Asimismo, este autor, de amplia experiencia, plantea como características de un programa exitoso de manejo de cuencas que este:

- actúe en cuencas de importancia nacional o local;
- se enmarque en programas de acción apoyados por el Gobierno;
- reciba apoyo de grupos locales realmente interesados;
- tenga flexibilidad para la planificación participativa;
- cuente con personal idóneo y respete la “meritocracia”;
- genere información útil y use tecnología moderna;
- sus productos se utilicen pronto fuera de su ámbito;
- sea llevado a cabo por una institución conocida y con buena imagen; y,
- tenga capacidad de autocrítica y de evaluaciones externas.

CONCLUSIONES

Plantar árboles es por lo general una iniciativa encomiable. Las plantaciones forestales crecen, incrementan su extensión en el mundo y son un buen negocio que trae beneficios a los actores involucrados, siempre y cuando se lleven a cabo correctamente. En el Perú las plantaciones forestales están siendo relanzadas como un potencial proyecto nacional, aunque aún precisan algunas políticas, leyes, instituciones, definiciones y acciones claras, así como normas técnicas adecuadas para su correcto

⁹⁵ IPROGA, *op. cit.*, 1996. Swanson, R. H., P. Y. Bernier y P. D. Woodard, editores: *Forest Hydrology and Watershed Management*. Wallingford, Publicación IAHS n.º 167, 1987.

⁹⁶ GWP, *op. cit.*, 2000.

⁹⁷ Michaelsen, T.: “Manejo de cuencas, situación actual y aspectos a tomar en cuenta de experiencias exitosas”. Seminario forestal FCF UNALM (no publicado), 1995.

establecimiento.

Las plantaciones forestales generan impactos económicos, sociales y ambientales positivos y negativos, que deben ser conocidos por anticipado por todos los actores involucrados. El agua es un insumo crítico para las plantaciones e influye mucho en sus rendimientos, y el aumento de la demanda hídrica en la cuenca por los árboles plantados en zonas áridas y en tiempos de escasez del recurso puede generar conflictos entre usuarios que se deben prevenir. Para este fin hace falta más información hidrometeorológica en las cuencas, que permita contar con balances hídricos (P, Q, ET) confiables, anticipar la demanda de las especies plantadas y medir su consumo de agua; es necesario asimismo contar con datos de calidad del agua, información cartográfica, de ordenamiento territorial y catastral, que faciliten gestionar la cuenca.

En el ámbito rural, así como en el administrativo, político y académico, es preciso contar con conceptos claros sobre la relación entre las plantaciones forestales y el agua tal como esta se da en general y en cada ecosistema intervenido (plantado) en particular. No plantear correctamente estas relaciones podría crear falsas expectativas entre los supuestos beneficiarios, desacreditar a las plantaciones forestales como potencial fuente local de ingresos y medio para mejorar la calidad de vida de la población, con lo que se podría llegar a poner en riesgo las futuras inversiones forestales. Se deben, por tanto, corregir los errores conceptuales en los documentos oficiales y establecer claramente que las plantaciones forestales no aumentan el caudal de los ríos y quebradas ni la intensidad de las lluvias; asimismo, no se debe realizar plantaciones forestales donde no se cuenta con suficiente agua para hacerlo exitosamente y sin generar impactos negativos en la cuenca, en especial aguas abajo del sitio plantado.

El desarrollo de los conocimientos hidrológico-forestales implica realizar investigación aplicada sobre el tema por lo menos en los ecosistemas en los que se espera plantar árboles a gran escala y validar y aprender de los estudios en otros países. Con recursos adecuados es posible llevar a cabo un proyecto de investigación, capacitación y entrenamiento para establecer buenas plantaciones forestales en las cuencas que tengan la aptitud necesaria, con participación de la población local en pequeñas y medianas empresas de transformación de la materia prima con valor agregado, con el apoyo de las universidades regionales y de las escuelas, institutos y ONG locales. Entre las necesidades de equipamiento más importantes para desarrollar estos emprendimientos forestales con el menor riesgo desde el principio de las cadenas productivas y gestionar apropiadamente el agua para los demás usuarios está la de incrementar el número de estaciones meteorológicas y

de aforo en las cuencas por intervenir.

Glosario extensivo

Cuenca hidrográfica: Área drenada por un río. El río puede ser de cualquier tamaño: desde el Amazonas o el Nilo, que drenan al mar caudales de miles de metros cúbicos cada segundo provenientes de millones de kilómetros cuadrados, hasta la quebrada intermitente de primer orden más modesta, que drena tan solo algunos metros cuadrados o hectáreas y tributa un flujo mínimo a su río colector. La cuenca es un sistema interconectado por el agua que fluye por la pendiente en una red de drenaje, desde sus límites más altos en sus divisorias hasta la desembocadura del río mayor. La cuenca es además una unidad natural tridimensional con interfases con la atmósfera y el subsuelo en función de la altura y profundidad que alcance su vegetación dominante. En sus tres dimensiones, la cuenca cumple muchas funciones que se enlazan y complementan en el ciclo hidrológico.⁹⁸ El concepto de unidad territorial natural es el más importante, ya que solo a partir de esta clara apreciación se puede comprender que únicamente en la cuenca hidrográfica es posible realizar balances hídricos; es decir, cuantificar la oferta de agua que “produce” la cuenca durante el ciclo hidrológico. Gracias a sus cualidades de unidad hidrológica y de medio colector-almacenador-integrador de los procesos naturales y antrópicos que ocurren en la cuenca, esta puede ventajosamente ser también una unidad política, administrativa, de gestión ambiental o de manejo de los diversos recursos naturales que alberga. La combinación de los conceptos de cuenca y ecosistema es muy útil en la investigación científica físico-biológica. Es asimismo común presentar a la cuenca hidrográfica como un área en la que se distinguen sectores altos, medios y bajos, que, en función de las características topográficas del medio, pueden influir en sus procesos hidrometeorológicos y en el uso de sus recursos. Otra visión de las cuencas las divide en las siguientes zonas diferenciadas: río (que incluye el cauce en vaciante y creciente y su planicie de inundación), los valles adyacentes al río y las laderas en las partes más altas, hasta la divisoria de aguas. Por último, es importante anotar que toda el agua que llega a la cuenca y genera su oferta hídrica, incluyendo la del subsuelo, proviene de las lluvias. Por tanto, si estas disminuyen en el mediano o largo plazo, disminuirán también las reservas de agua subterránea.

El ciclo hidrológico y el balance hídrico: Ciclo hidrológico es el proceso global por el cual el agua es considerada un recurso natural renovable, que en circulación espontánea y continua se purifica y retorna a sus fuentes que la ponen al alcance de sus múltiples demandantes. Como ya se indicó, solo es posible cuantificar el ciclo hidrológico dentro de los límites de la cuenca, y una manera simple y práctica de hacerlo es mediante la siguiente ecuación del balance hídrico:

$$P = Q + ET$$

donde:

⁹⁸ Black, P. E.: “Watershed Functions”, en *Journal of The American Water Resources Association* n.º 33 (1), pp. 1-11, 1997.

- P = Precipitación
 Q = Caudal ($Q = Es + Ess + Est$)
 Es = Escurrimiento superficial
 Ess = Escurrimiento subsuperficial
 Est = Escurrimiento subterráneo
 ET = Evapotranspiración ($ET = E + T$)
 E = Evaporación = E suelo/agua + E follaje (*intercepción*)
 T = Transpiración.

Esta representación, que podría ser considerada simplista, es muy usada y defendida con fines más prácticos que científicos, debido a la relativa facilidad de conseguir valores de P y Q. Obviamente, disponiendo de los medios y recursos es posible aumentar los parámetros y mejorar la precisión del balance hídrico. A continuación se presentan ejemplos tomados de Lima,⁹⁹ quien cita a más de treinta científicos que emplean el método:

| | P (mm) | Q | ET |
|-----------------------------------|-----------|-------|-------|
| Arizona, EE.UU., chaparral | 549 | 34 | 515 |
| Arizona, EE.UU., coníferas | 639 | 71 | 568 |
| Ohio, EE.UU., latifoliadas | 970 | 300 | 670 |
| Japón, coníferas | 1.113 | 290 | 823 |
| Sud-África, sabana | 1.390 | 590 | 800 |
| Kenia, bosque tropical | 1.905 | 416 | 1.489 |
| Brasil, bosque húmedo tropical | 2.089 | 541 | 1.548 |
| Malasia, bosque húmedo tropical | 2.155 | 1.076 | 1.079 |
| Nueva Zelanda, podocarpus | 2.600 | 1.600 | 1.000 |
| Australia, bosque húmedo tropical | 3.900 | 2.398 | 1.502 |

Algunos puntos destacables de la relación $P = Q + ET$ son, como ya se indicó, que toda el agua, en cualquiera de sus formas, que recibe la cuenca proviene de la precipitación y Q no siempre está formado por los tres tipos de escurrimiento indicados (Es, Ess y Est).

Bosques y erosión: El potencial de erosión de la lluvia, tanto por el impacto del agua al caer como por su escurrimiento superficial, se mitiga por la cubierta forestal viva y por la hojarasca acumulada sobre el suelo, que es producida por el bos-

⁹⁹ Lima, *op. cit.*, 1993.

que.¹⁰⁰ Ambas formas de follaje mitigan el golpe de las gotas que llegan al suelo e interrumpen el flujo del escurrimiento sobre él, minimizando en ambos casos su energía cinética. Para que un bosque presente las mejores posibilidades de mitigar la erosión debe contar con sus tres niveles de protección en buenas condiciones: 1) la parte aérea, en especial la copa; 2) la capa de hojarasca sobre el suelo forestal; y, 3) el sistema radicular. Cuando en un bosque o en una plantación forestal no se cuenta con la protección de la hojarasca sobre el suelo, debido a su aprovechamiento para establos, crianza de aves o por causa de incendios forestales, la lluvia que se produzca al concentrarse en las copas y caer sobre un suelo desprotegido podría ocasionar estragos erosivos de mayor magnitud en zonas con árboles que en zonas deforestadas. Esta situación es presentada por Wiersum¹⁰¹ en el siguiente cuadro en el que se observa que la mejor protección media se da en los tipos de uso de la tierra en los cuales se mantienen los tres niveles de cobertura del suelo.

| | Mín. | Med. (ton/Ha/año) | Máx. |
|---|------|----------------------|--------|
| Huerto multiestrato | 0,01 | 0,06 | 0,14 |
| Bosque natural | 0,03 | 0,30 | 6,16 |
| Agricultura migratoria (periodo de barbecho) | 0,05 | 0,15 | 7,40 |
| Plantación forestal (sin alterar) | 0,02 | 0,58 | 6,20 |
| Cultivos permanentes (c/cult. cobertura y mulch) | 0,10 | 0,75 | 5,60 |
| Agricultura migratoria (periodo de cultivo) | 0,40 | 2,78 | 70,05 |
| Sistema Taungya (multiestrato c/árboles) | 0,63 | 5,23 | 17,37 |
| Cultivos permanentes (s/cobertura y c/deshierbo) | 1,20 | 47,60 | 182,90 |
| Plantaciones forestales (hojarasca quemada o elim.) | 5,92 | 53,40 | 104,80 |

La protección del bosque contra procesos de erosión en masa (entre los que

¹⁰⁰ Hamilton, L. S. y A. J. Pearce: "What are the Soil and Water Benefits of Planting Trees in Developing Country Watersheds?", en D. D. Southgate y J. F. Disinger, editores: *Sustainable Resource Development in the Third World*. Boulder: School of Natural Resources, The Ohio State University, Westview Press, pp. 39-58, 1987. Llerena, C. A.: "Erosion and Sedimentation Issues in Peru", publicación de la Asociación Internacional de Ciencias Hidrológicas (IAHS) n.º 165, pp. 3-14, 1987a. Llerena, C. A.: "Erosión y sedimentación en la sierra y selva alta del Perú: Problemas y perspectivas", en Actas de la Reunion sobre Tierras Frágiles: Usos Sostenibles de Laderas. Quito: USAID, pp. 63-76, 1987b. Roncal, B. W.: "Influencia de las plantaciones forestales sobre la escorrentía superficial y la erosión hídrica en Porcón". Tesis M.Sc. Cajamarca: EPG-UNALM, 2006.

¹⁰¹ Wiersum, K. F.: "Surface Erosion under Various Tropical Agroforestry Systems", en C. L. OíLoughlin y A.J. Pearce, editores: *Symposium on Effects of Forest Land Use on Erosion and Slope Stability*. Honolulu: Environment and Policy Institute/East-West Center/ University of Hawaii, pp. 231-239, 1984.

Carolina Trivelli, Hildegardi Venero BANCA DE DESARROLLO PARA EL AGRO: ¿QUÉ PODEMOS APRENDER DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA?*

EL PROBLEMA

En América Latina, el desarrollo de mercados financieros rurales continúa siendo limitado. Estos mercados son poco dinámicos y no se ha logrado establecer un sistema financiero de amplia cobertura que atienda las necesidades financieras de los pobladores rurales, en particular las de aquellos con menos recursos. Diversas políticas desde el sector público, y acciones del sector privado, se han implementado en la región con miras a mejorar la cobertura y profundidad de los servicios financieros, tanto desde los esfuerzos de promoción del desarrollo en áreas rurales (a partir de los ministerios de Agricultura, por ejemplo) como desde las iniciativas orientadas a fortalecer los sistemas financieros nacionales (desde las superintendencias de Banca, los bancos del aparato público, los bancos centrales, etcétera). La mayoría de estas iniciativas reportan éxitos modestos en la atención de nuevos segmentos de clientes rurales y resultados heterogéneos en cuanto a la sostenibilidad y eficiencia de las entidades financieras.

* Este artículo resume algunos de los resultados de la investigación “Instituciones públicas y el desarrollo de los mercados financieros rurales: Lecciones desde las experiencias en curso en América Latina”, desarrollada por las autoras gracias al auspicio de la Fundación Ford.

Los pobladores rurales, agricultores y no agricultores, continúan enfrentando serias restricciones financieras;¹ restricciones que limitan sus posibilidades de desarrollar emprendimientos económicos y sociales, ya sea para salir de la pobreza, para mantenerse fuera de ella o para generar excedentes que les permitan consolidar el desarrollo y crecimiento de tales emprendimientos. Pero también las limitaciones en el acceso a servicios financieros incrementan la vulnerabilidad de los pobladores rurales ante la ausencia de mercados de seguros y/o limitados sistemas informales de aseguramiento mutuo. Es decir, la falta de servicios financieros puede, por un lado, estar inhibiendo o deteniendo el desarrollo de actividades económicas y sociales de mayor rentabilidad en el ámbito rural, y, por otro lado, incrementando los niveles de vulnerabilidad de los pobladores rurales y sus emprendimientos y, con ello, induciendo a que estos tomen decisiones sesgadas hacia la minimización de los riesgos en vez de hacia la maximización de los retornos.

Desde fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, los análisis, recomendaciones y propuestas de implementación de acciones a favor del desarrollo y de un mejor funcionamiento de los mercados financieros rurales se han enmarcado, al menos en el caso de América Latina, en los procesos de liberalización financiera implementados en buena parte de ellos y/o, de modo más general, en los procesos de ajuste estructural de sus economías. Procesos que, en el caso de las finanzas rurales, implicaron grandes reformas sobre todo en lo relacionado con el aparato público.

Como lo predice la teoría, y la práctica respalda, las entidades que han buscado promover desde el aparato público el desarrollo de algún sector o del mercado financiero rural, como los bancos agropecuarios de desarrollo, no han logrado buenos resultados como promotores del desarrollo de los mercados financieros, ni como sustitutos de ellos (como proveedores de

¹ De acuerdo con la recopilación hecha por Wenner y Proenza (Wenner, M. y F. Proenza: "Financiamiento rural en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades", en *Prácticas prometedoras en finanzas rurales: Experiencias en América Latina y el Caribe*. Lima: CEPES/Academia de Centroamérica/BID, 2002) para algunos países de la región, entre 4% (en el Perú, por ejemplo) y 40% (en Costa Rica) de los pobladores rurales acceden a créditos de fuente formal y con tasas de participación menores del 15% en actividades pasivas del sistema formal. En la mayor parte de países un porcentaje importante de pobladores rurales accede solo a fuentes informales o no accede a ninguna fuente de crédito. Con base en encuestas de hogares y censos agropecuarios encontramos que para fechas posteriores al 2000 la situación descrita por Wenner y Proenza no se habría modificado sustancialmente. En Bolivia y el Ecuador, menos del 10% de la población rural tendría crédito, y sobre todo de fuente informal; en Guatemala y el Perú, entre el 10% y el 20% de la población rural tendría crédito, nuevamente sobre todo informal, y solo en México, Chile y la Argentina el porcentaje de población rural con crédito superaría el 30%.

fondos para el sector rural).² Estos resultados se explican por el hecho de que la mayoría de estas entidades han sido ineficientes, no competitivas y discrecionales, y han estado sujetas a intervención política y a corrupción; porque han resultado competidores desleales de los agentes privados; porque afectan la cultura de repago de los clientes, etcétera; y, a la vez, en muchos casos, porque han resultado muy costosas de mantener para las economías nacionales.³ Pero es bueno también reconocer la existencia de una queja justificada desde varias de las experiencias de entidades del sector público respecto de cómo han sido evaluadas. Muchas de estas entidades han tenido que servir propósitos variados y luego han sido evaluadas por su impacto en el desarrollo agrícola o por su eficiencia financiera, sin tomar en cuenta para qué fueron creadas y el conjunto de objetivos que han atendido.

La intervención directa de entidades públicas no ha logrado sobrellevar los problemas de los mercados rurales, pero su ausencia tampoco, dado que su segmento de mercado no ha sido captado por otras instituciones financieras.⁴ Se debe reconocer que el sector privado atiende espontáneamente al mercado rural de manera limitada y/o sesgada hacia los estratos más ricos. Ni en el caso de los países que optaron por eliminar su banca de desarrollo,⁵ ni en aquellos en los que se cambió el perfil de estas entidades, el sector privado logró salvar las barreras para atender crecientemente a clientes rurales. En muchos casos el sector privado no ha logrado servir a los clientes que eran atendidos por los bancos de desarrollo.⁶ A pesar de esta constatación, hay que destacar avances importantes desde el sector privado en algunos países (el Perú, por ejemplo) donde se ha dado un proceso de desarrollo de entidades privadas con una cartera rural creciente en número de clientes y montos colocados, aunque con una participación decreciente en la cartera

² Evidencia de lo primero se puede hallar en La Porta, R., F. López de Silanes y A. Shleifer: "Government Ownership of Banks". Working Paper Series n.º 7620. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research (NBER), marzo del 2000, y de lo segundo, en la nota número 2 de este artículo.

³ Las mal administradas, por cierto. El caso peruano es emblemático al respecto, pues la crisis de la banca de fomento fue uno de los detonantes de un proceso hiperinflacionario en 1988.

⁴ Véase Seibel, H. D.: "Bancos de desarrollo agrícola: ¿Cerrarlos o reformarlos?", en revista *Finanzas y Desarrollo*. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), vol. 37, n.º 2, junio del 2000.

⁵ Como el Perú, Bolivia y Nicaragua en la década de 1990.

⁶ Hay que reconocer que la existencia de una banca pública no garantiza una mayor provisión de crédito a sectores tradicionalmente desatendidos como serían los pobladores rurales o los microempresarios (véase, por ejemplo, Micco, A. y U. Panizza: "Bank Concentration and Credit Volatility". *Working Papers Central Bank of Chile* n.º 342, Central Bank of Chile, 2005) para una recopilación de la evidencia de América Latina.

total de estas entidades. Es decir, incluso en casos en los que el sector privado habría respondido favorablemente a la salida de los bancos de desarrollo, esta respuesta ha sido insuficiente.

Las razones tras la limitada respuesta privada están justamente en las viejas y conocidas fallas de los mercados financieros rurales y en las fallas de los gobiernos, que por un lado inhiben desarrollos mayores, ante la falta de sistemas de seguros, la persistencia de los altos costos de transacción, etcétera,⁷ y, por otro, generan medidas que afectan el desarrollo de los mercados financieros con intervenciones que atentan contra la cultura de repago, limitan la utilización de determinadas garantías, etcétera. Además, debemos reconocer la existencia de mercados financieros más rentables, atractivos (menos riesgosos) y de rápido desarrollo en las zonas urbanas de ingresos medios y bajos; estratos donde muchas entidades microfinancieras han logrado rentabilidad y una escala de operaciones atractiva.⁸

El contexto actual nos remite a importantes cambios en los mercados rurales. En muchos países de América Latina hemos visto en los últimos años aperturas en los mercados de tierras, liberalizaciones financieras, cambios en el rol del Estado en los mercados de factores (sobre todo en los de asistencia técnica) y de productos, junto con un renovado interés —desde la academia pero sobre todo desde la política y los sectores públicos— por las entidades financieras de desarrollo. Como veremos en lo que sigue, en América Latina operan hoy más de 32 entidades financieras de desarrollo que colocan fondos en el sector agropecuario. Lo interesante es que estas 32 instituciones son de variado formato y naturaleza, y que la mayoría son rentables y multisectoriales, lo que marca distancia con los viejos y tradicionales bancos agropecuarios de la década de 1970.

La discusión ya no parece ser sobre si deben o no existir bancos o entidades públicas que atiendan al sector rural, pues es claro que estas existen y que están aquí para quedarse, ya sea por razones políticas o económicas. El debate gira más bien en torno de cuál es la combinación y el tipo de relaciones que pueden y deben establecerse entre estas entidades públicas

⁷ Los múltiples programas de condonaciones de deudas promovidos por los gobiernos en prácticamente todos los países de la región constituyen el ejemplo más común y difundido.

⁸ González-Vega (González-Vega, C.: “Deeping Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions”, en Conferencia “Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practice sin Rural Finance”. Washington, D. C., 2-4 de junio del 2003) propone un marco de análisis sobre las complejas relaciones y decisiones que deben enfrentar las entidades al decidir qué parte de su portafolio debe ir al medio urbano y cuál al medio rural; allí reconoce el mayor atractivo que suelen tener los entornos urbanos para las entidades microfinancieras.

y el resto de actores para potenciar las finanzas rurales. Las relaciones de estas entidades del sector público con sus clientes, con los intermediarios privados y con el resto del sector público constituyen las claves para definir las posibilidades y características de los mercados financieros rurales y las estrategias por implementar para su desarrollo.

LOS CAMBIOS EN LOS PARADIGMAS SOBRE FINANZAS RURALES

El “antiguo paradigma de las finanzas rurales”, de las década de 1960 y 1970, se define a partir de la preocupación por incrementar el crédito rural, sobre todo el agropecuario, bajo el supuesto de que con más crédito se registraría un proceso de desarrollo agrícola.⁹ Este paradigma fundamentó la necesidad de que los estados y las agencias donantes centraran sus esfuerzos en intervenir en el mercado supliendo la falta de oferta de crédito en condiciones favorables (con tasas de interés subsidiadas, sin garantías, etcétera). Sin embargo, los resultados fueron poco alentadores: no se dio un proceso de desarrollo agrícola y los programas de crédito resultaron costosos para los estados, además de no ser sostenibles en el tiempo. Muchos de los programas de crédito desarrollados bajo este paradigma terminaron sirviendo objetivos políticos de los gobiernos y/o subestimaron las dificultades y riesgos implícitos en su ejecución.¹⁰

Entre las consecuencias que señalan Nagarajan y Meyer de la aplicación de este paradigma destacan las siguientes: el uso de tasas de interés subsidiadas hizo insostenibles a las instituciones (y así ellas terminaron por ser poco atractivas para los ahorristas); se incrementaron los créditos improductivos, pues la presencia de créditos de bajo costo se destinó a inversiones poco rentables; a pesar de tener en su mayoría objetivos sociales, las carteras se concentraron en manos de los más ricos y poderosos; el crédito subsidiado llevó a que agricultores seleccionaran cultivos poco rentables (se crearon preferencias y ventajas artificiales); se fomentó una cultura de no repago (y se debilitó a los intermediarios), ante las continuas condonaciones de deuda o ante los ofrecimientos políticos de que esto sucedería; y la presencia de intermediarios no sostenibles y con importantes niveles de subsidio desincentivó el desarrollo de intermediarios privados.

⁹ Nagarajan, G. y R. Meyer: *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities*. Ohio: Ohio State University, 2005.

¹⁰ Investigadores como González-Vega (*op. cit.*, 2003) han analizado las “fallas” de estos procesos y las han relacionado con aquellas propias del aparato público, como la presencia de incentivos a los burócratas, la injerencia política en las decisiones de a quién y cuánto crédito otorgar, etcétera.

El segundo paradigma relevante es el que se desarrolla a partir de la llamada “revolución microfinanciera” iniciada en la década de 1970, sobre todo a partir de las acciones de entidades no financieras, como las ONG, o financieras muy ligadas a los sectores pobres y sus organizaciones (cooperativas, mutuales, etcétera). Se trata del desarrollo de instituciones y productos financieros para clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema financiero (la mayoría “pobres”). El avance del segmento microfinanciero abre una nueva etapa en la discusión sobre finanzas para pobres, y con ella cambia también el paradigma de las finanzas rurales. Se presta creciente atención al funcionamiento de los mercados informales y se valora crecientemente el acceso a información y la cercanía entre prestamista y prestatario, a la vez que se innova en el tipo de productos y servicios y en la tecnología de entrega y recuperación de las deudas. Pero, sobre todo, se demuestra que se pueden ofrecer servicios financieros de pequeña escala y en condiciones tradicionalmente consideradas adversas (sin garantías reales, en zonas marcadas por la informalidad, etcétera), y que esto se puede hacer desde instituciones privadas (con y sin fines de lucro) sólidas financieramente y rentables.¹¹ El éxito de las microfinanzas ha consistido justamente en mostrar cómo enfrentar y superar las “fallas” existentes en los mercados financieros relevantes para el desarrollo de sus actividades.¹²

Es cierto que las microfinanzas no logran atender a todos los segmentos desatendidos por el sistema financiero, y que suelen concentrarse en la provisión de ciertos servicios, sobre todo crédito.¹³ Los créditos, además, tienden a ser de corto plazo y por montos pequeños.¹⁴ Sin embargo, a medida que se han ido consolidando los intermediarios microfinancieros y su heterogeneidad se ha incrementado, se han ido generando nuevas tecnologías, productos y servicios y se ha abierto una discusión sobre los paradigmas anteriores y

¹¹ Para un análisis y recuento del proceso, véase Robinson, M.: “Savings and the New Microfinance”, en *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington, D. C.: The World Bank, 2001.

¹² Lo que en muchos casos se ha traducido en reducciones significativas de costos de transacción para todos los actores del mercado y no solo para los intermediarios microfinancieros (véase Navajas S., J. Conning y C. González-Vega: “Lending Technologies, Competition, and Consolidation in the Market for Microfinance in Bolivia”. Ms., Rural Finance Program. Columbus, The Ohio State University y Williams College, 1999).

¹³ En realidad, la revolución microfinanciera se desarrolló a partir del éxito del llamado microcrédito (véase Armendáriz de Aghion, B. y J. Morduch: *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2005).

¹⁴ Y por ello se reconoce que las microfinanzas no pueden, ni podrán, reemplazar a los bancos u otras entidades, sino que más bien coexisten y han de competir en determinados segmentos con ellos.

sobre la utilidad de lo avanzado para entender y repensar las finanzas rurales. Aun así, se debe reconocer que las microfinanzas han sido menos exitosas cuando se ha tratado de ofrecer crédito para actividades agropecuarias.¹⁵

EL NUEVO PARADIGMA SOBRE FINANZAS RURALES

En la década de 1990 aparece una renovada discusión sobre la necesidad de desarrollar un nuevo paradigma para las finanzas rurales, paradigma que sigue en proceso de discusión.¹⁶ La propuesta de este paradigma parte de consolidar las lecciones del “antiguo” paradigma y de la revolución microfinanciera, para plantear un conjunto de principios básicos que guíen el desarrollo de un sistema financiero que permita y facilite el desarrollo rural. Este nuevo paradigma reconoce partir de un enfoque comercial que se basa en la aceptación de la superioridad del mercado y sus mecanismos para atender a un número creciente de clientes de forma sostenida, y acepta el reto de diseñar políticas, intervenciones y tecnologías capaces de superar o contrarrestar las principales fallas de los mercados financieros por medio de incentivos compatibles o inteligentes, de innovaciones y nuevos diseños institucionales (de organizaciones, de regulación, etcétera).

Este nuevo paradigma señala la existencia de tres condiciones básicas: la creación de un entorno normativo propicio (desde estabilidad macro hasta medidas que reviertan el sesgo antirural de las políticas); un marco regulatorio y legal que permita el desarrollo de entidades financieras de amplio espectro y la mejor operación de los mercados; y el fortalecimiento de las entidades financieras rurales para ampliar sus servicios más allá del crédito y asegurar su sostenibilidad.¹⁷ Además, se han desarrollado algunas propuestas conceptuales que buscan incorporar, además de estos aspectos, básicamente de oferta, temas relevantes para el impacto en los clientes, atendidos y potenciales, del desarrollo de las finanzas rurales.¹⁸

¹⁵ González-Vega, C.: “Lecciones de la revolución de las microfinanzas para las finanzas rurales”, en M. Wenner, J. Alvarado y F. Galarza: *Prácticas promotoras en finanzas rurales*, 2002.

¹⁶ Nagarajan y Meyer, *op. cit.*, 2005.

¹⁷ Tomadas de Nagarajan y Meyer (*op. cit.*, 2005), quienes recogen las propuestas de González-Vega (*op. cit.*, 2003) y Zeller, M.: “Models of Rural Financial Institutions”. Ponencia presentada en “Paving the Way Forward for Rural Finance”, junio del 2003. Washington, D. C.: USAID/WOCCU/DFID/BASIS, 2003.

¹⁸ Por ejemplo, el triángulo de las microfinanzas y su versión rural (el triángulo de las finanzas rurales) desarrollado por Zeller, M. y R. Meyer: *The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach, and Impact*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press, 2002 (en colaboración con el International Food Policy Research Institute).

EL DEBATE SOBRE LOS BANCOS PÚBLICOS EN EL MARCO DEL NUEVO PARADIGMA DE LAS FINANZAS RURALES

González-Vega,¹⁹ uno de los promotores del nuevo paradigma sobre las finanzas rurales, destaca que esta nueva visión permite identificar un conjunto de razones por las que las entidades del Estado no deben tener una actuación directa en los mercados financieros (como proveedores de servicios financieros). Señala que las instituciones estatales no poseen ventajas en el acceso a información de clientes potenciales (respecto de sus competidores privados) y tienden más bien a tener desventajas para hacer cumplir los contratos que suscriben con sus clientes. Estas desventajas se explican por los problemas de credibilidad derivados tanto de las frecuentes expectativas sobre posibles condonaciones de deudas, como del limitado poder real (político) de un gobierno para ejecutar garantías ante casos de no repago. Asimismo, las entidades del Estado tienden a estar sujetas a presiones políticas y por lo general no cuentan con incentivos para ser sostenibles y/o eficientes.

A pesar de los argumentos de González-Vega y otros, la conferencia organizada por el BID en el 2005²⁰ sobre el rol de los bancos públicos y su potencial, si bien no desestimó este tipo de posturas,²¹ abrió un importante debate sobre las áreas en las cuales las entidades del sector público pueden jugar un rol en el desarrollo de los mercados rurales, sobre todo a partir de sus generalmente amplias redes de agencias que permiten llegar a clientes tradicionalmente desatendidos por el sistema privado. El debate partió de reconocer el fracaso de las entidades públicas como promotoras del desarrollo agropecuario por medio de la provisión de crédito agropecuario, sobre todo en América Latina, y del reconocimiento de las limitaciones que estas entidades enfrentan para evitar la injerencia política en sus decisiones. A pesar de ello, las conclusiones de esta reunión sugieren que aun cuando las entidades públicas enfrentan serias limitaciones (como las mencionadas por González-Vega), pueden ser transformadas y servir en un marco de competencia y mayor responsabilidad para atender a clientes excluidos por el sector privado.²² Conclusión que se sustenta en algunos ejemplos interesantes

¹⁹ González-Vega, *op. cit.*, 2003.

²⁰ <www.iadb.org/res/puclibcbanks>.

²¹ Es más: probablemente buscó consolidarlas.

²² El propio González-Vega reconoce que, dado que no puede lograr el mejor escenario (*first-best*), el segundo mejor escenario (*second-best*) es reformar estas entidades para hacerlas competitivas y “blindarlas” de la injerencia política (véase González-Vega, C. y D. H. Graham: “State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance”. GEMINI papers, Bethesda, Maryland: Development Alternatives Inc., 1995).

de reformas de bancos públicos en el mundo que han logrado transformar las instituciones y hacerlas competitivas sin por ello perder su relación con clientes agropecuarios y/o pobres.²³ Este debate continúa abierto.²⁴

En cada país, las razones esgrimidas para justificar la participación de estas instituciones en el ámbito financiero rural son de distinta naturaleza; la principal es el limitado interés del sector privado hacia el ámbito rural y en especial hacia los pobladores de menores recursos. Es decir, una posición más bien defensiva, orientada a llenar un espacio vacío, desatendido por el sector privado.

Hay, empero, también razones más proactivas. La presencia de entidades públicas, dadas las características de los mercados financieros rurales, puede o podría impulsar y, eventualmente, constituir entidades que “abran” camino para el desarrollo del mercado y, por ende, para el ingreso —o para el surgimiento— de nuevas instituciones privadas que atiendan a nuevos segmentos de ese mercado o para el desarrollo de nuevos productos y servicios útiles para crear o sostener negocios rurales (agropecuarios y no agropecuarios). Entre estas razones más proactivas, se puede pensar en la capacidad de tales entidades para ampliar la frontera del mercado (sobre todo hacia sectores tradicionalmente desatendidos), promover acciones para reducir costos de transacción, generar sinergias con el sector privado, producir externalidades positivas (como información, historia crediticia o centrales de riesgo, por ejemplo).

Finalmente, hay asimismo razones más bien políticas para la existencia de este tipo de entidades que no deben ser dejadas de lado, pues en muchos casos estas son fundamentales para entender la actuación y las presiones e incentivos que adoptan estas entidades. En el mejor sentido, estas entidades públicas o mixtas pueden ser parte del aparato político o pueden ser entidades claves de estabilización en contextos de conflictos y reclamos sociales.

LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO PARA EL AGRO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina operan 108 instituciones financieras de desarrollo (IFD),²⁵ cuyo principal objetivo es fomentar el desarrollo en determinados sectores

²³ Los casos clásicos son los del Banco Agrario de Mongolia (ahora XAAH), el Banco Rakyat de Indonesia (BRI), el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas en Tailandia (BAAC) y el Centro para la Agricultura y Desarrollo Rural-Banco CARD de Filipinas.

²⁴ Existe una gran discusión sobre la peculiaridad o generalidad de estos ejemplos. Asimismo, hay muchas preguntas acerca de la sostenibilidad de las reformas que se están produciendo en varios de los bancos públicos agropecuarios del mundo.

²⁵ De acuerdo con la información existente en la base de ALIDE.

de la economía. Estas entidades pueden ser de propiedad pública (69,4%), privada (20,4%) o mixtas (10,2%), y funcionan en 21 países de la región. Los activos, el patrimonio, la cartera de créditos y las utilidades que manejan en conjunto resultan importantes dentro del sistema financiero del país en el que operan y de América Latina toda (véase el cuadro 1).²⁶

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: Características de las IFD
por tipo de propiedad 2004

| | Propiedad | | Activos | | Patrimonio | | Cartera | | Utilidad | |
|---------|-----------|-----|------------|-----|------------|-----|------------|-----|------------|-------|
| | N.º | % | Mill. US\$ | % | Mill. US\$ | % | Mill. US\$ | % | Mill. US\$ | % |
| Público | 76 | 70 | 305,327,1 | 73 | 33,497,5 | 81 | 127,928,7 | 71 | 2,451,1 | 66 |
| Privado | 22 | 20 | 9,886,8 | 2 | 998,1 | 2 | 5,692,4 | 3 | 113,8 | 3 |
| Mixto | 11 | 9 | 100,965,3 | 24 | 6,671,4 | 16 | 46,798,3 | 26 | 1,172,1 | 31 |
| Total | 108 | 100 | 416,179,2 | 100 | 41,167,0 | 100 | 180,419,4 | 100 | 3,737,0 | 100,0 |

Comprende 108 IFD pertenecientes a 20 países de la región, 2004.

Fuente: Base de datos de ALIDE. Elaboración: IEP.

El 30% de estas instituciones otorga financiamiento a la actividad agropecuaria, sea porque se crearon específicamente para este fin o porque, siendo de orientación multisectorial, destinan un porcentaje de sus colocaciones al agro. El índice de colocaciones de estas 32 IFD en el sector agropecuario en promedio representa el 26,2% de sus colocaciones totales.²⁷ Los niveles de rentabilidad registrados en conjunto son alentadores: solo cuatro de ellas muestran ROE y ROA negativo, y en promedio obtienen utilidades (14,5% del patrimonio).²⁸ En cuanto a la calidad de cartera, registran una tasa de morosidad promedio de 3,4%²⁹ y solo siete reportan carteras vencidas superiores al 10%. Sus indicadores de gestión también muestran resultados positivos, dado que el promedio de gastos administrativos como porcentaje de sus ingresos no supera el 20% (véase el cuadro 2).

De las 32 instituciones, 11 destinan menos del 30% de su cartera al sector agropecuario, 12 entre 31% y 99%, y 9 se dedican exclusivamente a colocar en el agro. Al analizar la eficiencia financiera y operativa de estas

²⁶ En América Latina la profundización financiera es aún limitada: el crédito al sector privado sobre el PBI alcanza, en promedio, solo el 30%.

²⁷ Si no se considera el Banco Do Brasil, este porcentaje llega a ser de 22,2.

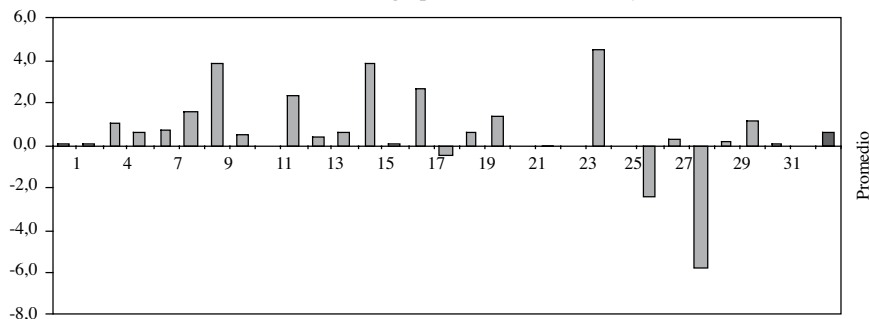
²⁸ Promedio ponderado por activos.

²⁹ Estimada a partir del índice cartera vencida/cartera total.

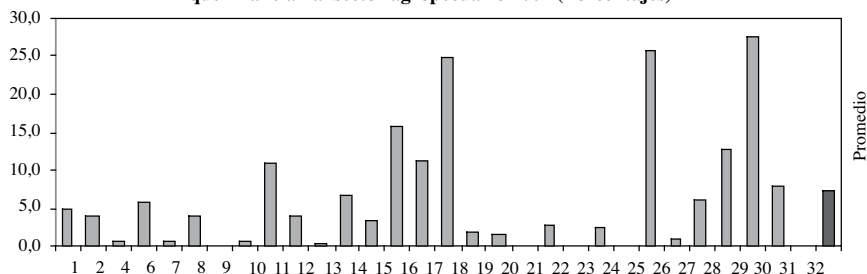
Gráficos 1 y 2

Indicadores financieros de las instituciones financieras de desarrollo que financian al sector agropecuario

Rentabilidad: ROA de las instituciones financieras de desarrollo que financian al sector agropecuario 2004 (Porcentajes)



Tasa de morosidad de las instituciones financieras de desarrollo que financian al sector agropecuario 2004 (Porcentajes)



Cuadro 2
Indicadores financieros de 32 bancos con colocaciones en el sector agropecuario 2004

| IFD | ROA | ROE | Tasa de morosidad | Utilidad/Ingresos | Gastos personal/ingreso | Gastos de administración/Ingresos | Gastos totales/Ing. totales |
|-----------------------------------|-----|------|-------------------|-------------------|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Promedio ponderado por activos | 0,8 | 14,5 | 3,4 | 9,8 | 12,8 | 21,9 | 89,9 |
| Promedio ponderado por patrimonio | 0,7 | 10,0 | 3,3 | 13,1 | 9,1 | 19,4 | 84,9 |

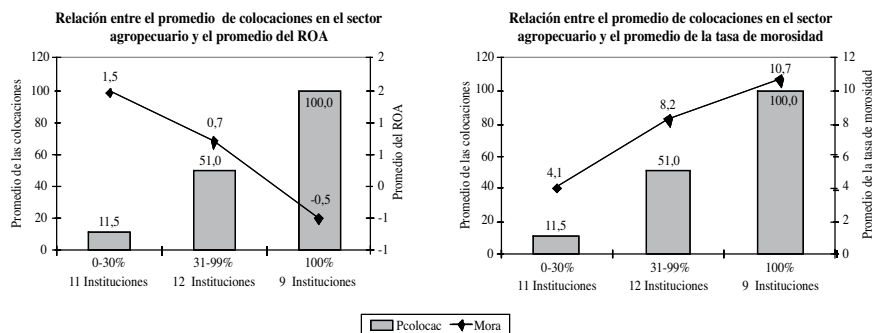
Fuente: ALIDE. Página web de los bancos. Superintendencia de Bancos.

Elaboración: IEP.

instituciones encontramos que, en general, hay una relación inversa entre el porcentaje de colocaciones en el agro y la eficiencia financiera y operativa: mientras mayor porcentaje de la cartera se coloca en el sector agropecuario, menor rentabilidad, mayor mora y mayores gastos administrativos y de personal.

Gráficos 3 y 4

Colocaciones en el sector agropecuario y el ROA y tasa de morosidad



Las IFD que han estado atendiendo la actividad agropecuaria y al sector rural en América Latina se han redefinido considerablemente en los últimos veinte años. Estas instituciones han variado su orientación sectorial, en muchos casos pasando de especializadas en el agro a entidades multisectoriales, y de colocaciones directas (primer piso) a una modalidad de segundo piso (véase el cuadro 3).

Ya vimos que en la década de 1980 las IFD se caracterizaron por la presencia de instituciones que otorgan crédito de forma directa (primer piso: 82%). De ellas, más de la mitad (63%) estaba especializada en el sector agropecuario y/o rural. La banca de segundo piso, caracterizada por otorgar financiamiento por medio de intermediarios financieros, constituía apenas el 15% de las IFD y, de estas, la mayoría estaba especializada en otorgar crédito

Cuadro 3
Número de instituciones financieras públicas de desarrollo con cartera agropecuaria

| | Primer piso | Segundo piso | Primer y segundo piso | Total * |
|-----------------|-------------|--------------|-----------------------|---------|
| Década de 1980 | 22 | 4 | 1 | 27 |
| Década de 1990 | 19 | 10 | 1 | 30 |
| Década del 2000 | 15 | 9 | 8 | 32 |
| % | | | | |
| Década de 1980 | 81,5% | 15% | 4% | 100% |
| Década de 1990 | 63,3% | 33% | 3% | 100% |
| Década del 2000 | 46,9% | 28% | 25% | 100% |

* Representa el número de instituciones que operan en 19 países de AL.

Fuente: Páginas web de los bancos y ALIDE. Elaboración: IEP.

al sector agropecuario. En la presente década esta situación ha cambiado, y así se ha incrementado el número de entidades que operan en el segundo piso con una propuesta multisectorial.

A diciembre del 2004, estas 32 IFD con cartera rural intermediaron, en total, más de 87.500 millones de dólares, de los cuales cerca de 23 mil millones fueron a colocaciones agropecuarias. Cabe destacar que dentro de este grupo de entidades se encuentra el Banco Do Brasil, uno de los más grandes de Sudamérica y cuyo monto total de colocaciones representa el 34% de las colocaciones totales de estos 32 bancos. Como se puede observar en el cuadro 4, en el que se ha excluido al Banco Do Brasil, el mayor volumen de fondos para el sector agropecuario se encuentra en manos de la banca que intermedia fondos a través de las dos modalidades en conjunto —primer y segundo piso— con el 52% de los fondos totales intermediados para el agro. En segundo lugar aparece la banca de primer piso, que destina el 25% de sus colocaciones al agro, y luego, muy de cerca, las colocaciones desde entidades de segundo piso (casi 24%). Estas 31 instituciones de desarrollo colocan, en conjunto, 12.833 millones de dólares en el agro, monto que equivale a 107 dólares por habitante rural de la región.

Cuadro 4
Volumen intermediado por las 31 IFD (sin Banco Do Brasil)

| Modalidad | Colocaciones | | Colocaciones S. | |
|-----------------------|--------------|-------|-----------------|-------|
| | Totales | % | Agropecuario | % |
| Primer piso | 20.060,5 | 34,8 | 3.177,1 | 24,8 |
| Primer y segundo piso | 32.889,9 | 57,1 | 6.619,6 | 51,6 |
| Segundo piso | 4.659,8 | 8,1 | 3.036,5 | 23,7 |
| Total | 57.610,2 | 100,0 | 12.833,3 | 100,0 |

Fuente: Base de datos ALIDE, página web de los bancos.

Elaboración: IEP.

ALGUNAS LECCIONES DESDE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Algunas de las entidades que operan en la región están generando valiosas lecciones para el futuro de la banca de desarrollo, sea por sus propuestas, sea por sus éxitos o fracasos. Como vimos, la discusión conceptual sobre el rol y potencial de la banca de desarrollo como impulsor de las finanzas rurales concluye que esta banca requiere ser más eficiente y profesional, y que para ello es clave la participación del sector privado y el establecimiento de proce-

dimientos y normas que protejan a estas entidades de la interferencia política o de su uso clientelar. Asimismo, se concluye que es preferible la presencia de estas entidades en el segundo piso, dejando a otros intermediarios privados la relación directa con los clientes. Sin embargo, la experiencia de América Latina nos muestra que estas recomendaciones, acertadas en términos generales, no son siempre implementables, o que requieren de un conjunto de requisitos que no siempre se encuentran en la realidad en la que se interviene.

EL SEGUNDO PISO COMO OPCIÓN PARA LA BANCA DE DESARROLLO AGROPECUARIA

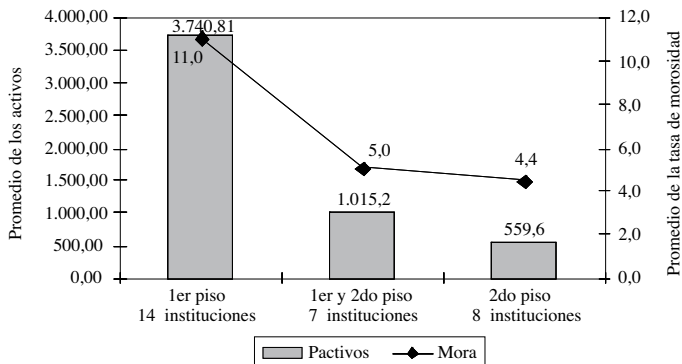
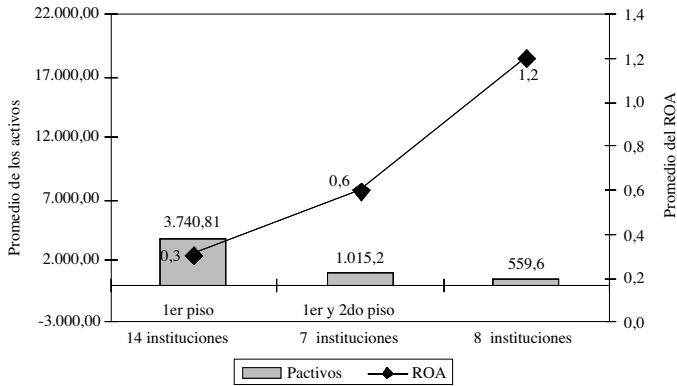
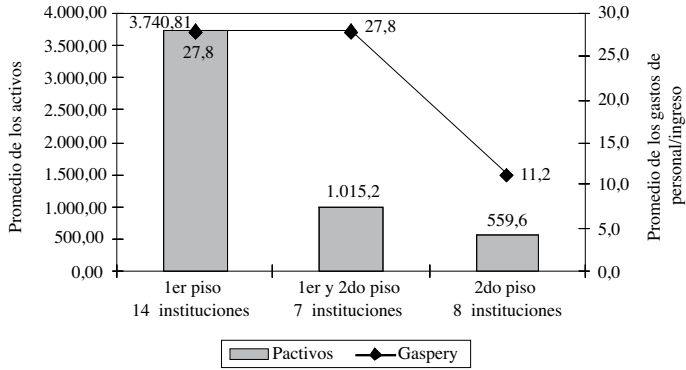
Como se discutió al inicio, contar con entidades de segundo piso que impulsen desde el sector público el mercado financiero rural es una propuesta atractiva y potencialmente más eficiente (o menos problemática) para el desarrollo de los mercados rurales que el tradicional esquema de entrega de créditos directos. Probablemente, dados estos argumentos y los pobres resultados de los bancos sectoriales de desarrollo de primer piso, en muchos países se optó por constituir o reconvertir la banca de desarrollo para el agro hacia entidades de segundo piso. Como ya se señaló, en la región el segundo piso ganó importancia en años recientes, aunque el grueso de recursos que moviliza la banca de desarrollo hacia el agro continúa siendo colocado desde el primer piso.

De acuerdo con la teoría, las entidades de segundo piso ofrecen ventajas. En primer lugar, son entidades con menores costos que los bancos de primer piso, requieren menos infraestructura (no tienen que contar con agencias ni con personal de atención al público) y soporte, pues trabajan con un número limitado de clientes, todos institucionales (con documentación, representantes legales, patrimonio propio, etcétera).³⁰ En segundo lugar, suelen ser más rentables, debido a sus bajos costos operativos y a su relativamente menor morosidad. En los gráficos 5, 6 y 7 se observa que las entidades de segundo piso que operan hoy en la región tienen menor patrimonio que las de primer piso y que las mixtas (primer y segundo piso), y mejores indicadores de resultado.

A pesar de estos resultados, que sustentarían las recomendaciones de la literatura, las entidades de segundo piso enfrentan varios desafíos: lograr una escala adecuada, lo que depende de la demanda por los recursos ofrecidos que tengan los intermediarios de primer piso; tener clientes de calidad,

³⁰ Este aspecto puede ser un problema para el “uso político” de tales entidades: no generan mucho empleo, ni relaciones masivas con potenciales electores.

Gráficos 5 a 7
Entidades financieras de desarrollo con cartera agropecuaria por modalidad (29 entidades de AL)³¹



Fuente: Base de datos de ALIDE (información para el 2004).
 Elaboración propia.

³¹ Hemos excluido a la entidad más grande de cada grupo (modalidad operativa), pues son de una escala significativamente distinta de las demás. En los tres casos corresponden a entidades del Brasil.

lo que depende de la red de intermediarios financieros rurales; contar con productos competitivos en costos y condiciones; y, al ser entidades de desarrollo, tener impacto positivo en el desarrollo, impulso y profundidad del sistema financiero. Desafíos no siempre atendibles, dadas las características y condiciones de los mercados financieros rurales en la región.

Varios casos, de reciente creación en particular, dan cuenta de lo complejo que puede resultar implementar operaciones de segundo piso. Algunas entidades ideadas como de segundo piso han terminado operando también en el primer piso bajo distintas modalidades (algunas más explícitamente de primer piso que otras), justamente porque no pudieron vencer algunos de los desafíos mencionados.

En la región tenemos casos emblemáticos. En México, luego del cierre de Banrural, la tradicional banca para el agro del viejo esquema (banco sectorial —agrario— de primer piso), en el 2003 se crea Financiera Rural con el objetivo de que opere como banca de segundo piso y canalice fondos hacia el agro, especialmente hacia la pequeña agricultura, a través de los intermediarios financieros y microfinancieros que operan en las zonas rurales.³² En la Argentina, a fines de la década de 1990 se crea Foncap S.A. para administrar un fideicomiso (generado a partir de un aporte del sector público) que habría de financiar y apoyar el desarrollo de las microfinanzas desde el segundo piso.

Al analizar la experiencia reciente de estas entidades especializadas en el segundo piso encontramos resultados poco alentadores, tanto para la actividad propia del segundo piso (intermediar fondos hacia otras entidades financieras) como para el dinamismo de los mercados financieros rurales. Lo interesante es que las razones asociadas con estos resultados son variadas, lo que nos muestra que el conjunto de requisitos que ha de tomarse en cuenta para definir la pertinencia y el potencial de una entidad de segundo piso es amplio.

Financiera Rural y Foncap S.A. se crean con un patrimonio propio o delegado (bajo el esquema de un fideicomiso), y se les exige que sean financieramente sostenibles. Es decir, han de generar recursos suficientes por medio de su actividad financiera para cubrir sus gastos de operación.³³ Por ende, deben prestar y cobrar eficientemente y fijar tasas de interés que

³² El énfasis en atender a la pequeña y mediana agricultura es relevante al menos por dos razones: primero, porque en México el FIRA cumple esta función para los agricultores de mayor escala; y, segundo, porque los “buenos clientes” que quedaron de Banrural están justamente en este estrato.

³³ Sin afectar el patrimonio recibido en el caso de Financiera Rural o el fondo recibido a través de un fideicomiso en el caso de Foncap S.A.

les permitan cubrir todos sus costos. En el caso de Financiera Rural de México esto ha significado tener que ir al primer piso, pues el limitado volumen colocado en el segundo y la fuerte competencia que le imponen otras iniciativas del sector público (con tasas de interés más bajas) y de las propias entidades (financiamiento propio o de sus actividades pasivas) les impiden cubrir sus costos con las operaciones de segundo piso. Si bien su vocación consiste en ir hacia la especialización en el segundo piso, las posibilidades de lograrlo, al menos en el mediano plazo, parecen pocas, y totalmente dependientes de la evolución de la demanda por sus recursos (dados sus precios y condiciones).

Ante su infructuosa búsqueda de intermediarios a quienes fondear a tasas de mercado,³⁴ en la Argentina Foncap S.A. optó por ofrecer recursos a algunas cooperativas de productores agropecuarios (que no son, *strictu sensu*, intermediarios financieros). Si bien los resultados obtenidos son mixtos, pues en algunos casos remiten a éxitos muy interesantes (como el de la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada en Misiones) y en otros a pérdidas considerables, la lección es que estos intermediarios, no especializados en intermediación financiera, requieren no solo de liquidez sino también de procesos de desarrollo institucional y creación de capacidades financieras para poder operar con un intermediario de segundo piso, procesos que no están en el espectro de acción de Foncap S.A.³⁵

Financiera Rural y Foncap S.A. son ejemplos de una apuesta basada en las recomendaciones conceptuales. Se rigen por una opción de mercado, de competitividad, pero se insertan en entornos que no son asépticos, sino que están marcados por otros procesos, como la presencia de ofertas subsidiadas de fondos por medio de otras entidades del sector público o privado (algunas fuentes de cooperación externa, por ejemplo), la ausencia de entidades de primer piso con quienes trabajar en número y escala suficiente (por temas de acreditación, especialización, etcétera) como solventar las operaciones de segundo piso.

Pero el tema no se reduce a si hay o no otros subsidios o si existen intermediarios financieros suficientes. Los casos peruano y ecuatoriano aportan elementos adicionales. En estos dos países las entidades de segundo piso terminan moviéndose hacia el primero (COFIDE y CFN), pero son casos en los

³⁴ Lo que se explica en parte por el relativo retraso en el desarrollo microfinanciero en la Argentina.

³⁵ Foncap S.A. ha terminado brindando estos servicios a las cooperativas, pero con un alto costo en términos de involucramiento del personal de Foncap S.A., de contrataciones de especialistas y de estrategias de monitoreo y acompañamiento fuera de la propuesta de una entidad de segundo piso.

que hay redes financieras y microfinancieras bastante amplias, consolidadas y con presencia en el medio rural. COFIDE en el Perú, por intermedio de su Producto Financiero Estandarizado (PFE), termina actuando prácticamente en el primer piso, pagando comisiones a los intermediarios financieros, en vez de trabajar con ellos como socios. La CFN del Ecuador se desenvuelve en un entorno marcado por la presencia de un sector financiero rural dinámico compuesto por un número grande de entidades de primer piso; sin embargo, sus recursos disponibles para trabajar con este sector son pocos, y antes de explorar nuevos mecanismos para desarrollar esta relación opta por abrirse hacia el primer piso directamente. Es cierto que en estos dos casos muchos intermediarios de primer piso tienen otras fuentes de fondeo y/o que el perfil de sus clientes no coincide con el que buscan los intermediarios de segundo piso, pero en concreto, incluso cuando hay intermediarios de primer piso sólidos y competitivos, no siempre las entidades de segundo piso consiguen articularse con ellos de modo tal que logren ampliar e impulsar las colocaciones hacia el medio rural o agropecuario.

En este sentido, es ilustrativa la discusión que acompañó la creación de Agrobanco a inicios de la década, que estuvo marcada por las recomendaciones y consensos en torno de lo que debía ser una entidad de segundo piso; consenso que no se logró imponer ante presiones (más políticas que técnicas) de determinados grupos que buscaban tener una entidad de primer piso. El resultado fue una entidad de primer y segundo piso, como muchas otras en la región.

Por el contrario, hay experiencias también de entidades de primer piso que generan operaciones de segundo piso para complementar sus actividades. Dos merecen especial atención. La primera es INDAP, de Chile, una entidad del Ministerio de Agricultura encargada de promover el desarrollo de la pequeña agricultura por medio de créditos directos, asistencia técnica y otros servicios complementarios. INDAP es responsable de más del 80% del crédito de capital de trabajo de la agricultura campesina y del 100% del capital de inversión de los campesinos en Chile.³⁶ Luego de un proceso de modernización del área financiera de INDAP, hoy esta presenta indicadores alentadores. Desde fines de la década de 1990 inició un proceso de articulación con el sector financiero privado para promover el ingreso de intermediarios al negocio de créditos y servicios financieros a los pequeños productores agropecuarios, y para ello generó una plataforma de segundo piso con dos instrumentos centrales: un fondo por ser entregado a los intermediarios para que estos lo coloquen en el agro (el Fondo de Administración Delegada), y un subsidio directo a los

³⁶ RIMISP: “Informe estudio de caracterización de los usuarios del programa de crédito de INDAP”, 2005 (manuscrito).

intermediarios para cubrir los costos de transacción en los que estos incurran al realizar operaciones con el sector de pequeña producción agropecuaria (Bono de Articulación Financiera). Este último mecanismo es interesante, además, porque se entrega por medio de una subasta competitiva en la que los intermediarios fijan el monto del subsidio en una puja.³⁷

El segundo ejemplo de una entidad de primer piso que incursiona en el segundo piso corresponde a Banrural S.A. de Guatemala, institución de capital mixto con cobertura nacional y vocación multisectorial que, si bien tiene presencia en prácticamente todas las cabeceras municipales de Guatemala, no logra llegar a clientes agropecuarios de zonas alejadas (geográficamente o por deficiente infraestructura de comunicaciones). Para atender a estos clientes, Banrural S.A. maneja una línea de créditos de segundo piso dirigida a entidades microfinancieras que operan en estos ámbitos alejados (ONG, pequeñas cooperativas). En los años que esta línea ha funcionado, Banrural S.A. estima haber atendido a más de 75 mil clientes rurales por medio de más de 150 organizaciones financieras locales.³⁸

Los ejemplos presentados dan cuenta de que no siempre es posible o relevante trabajar solo desde el segundo piso. Nos muestran que cuando es posible, como señala la teoría, resulta una manera efectiva de apoyar el desarrollo del mercado financiero para el agro. Pero, sobre todo, nos indican la necesidad de no caer en la recomendación ciega de ir hacia el segundo piso como única opción, pues muchas veces esta ‘no opción’ no es viable o relevante, y es ahí donde se requiere discutir cuáles han de ser las siguientes alternativas por explorar a favor del desarrollo del sistema financiero rural.

BLINDAJE FRENTE AL USO POLÍTICO Y DISTINTOS ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

A partir de un conjunto de estudios realizados, sobre todo con el fin de generar evidencia sobre la perversa relación existente entre entidades controladas por el sector público y bajos resultados en términos financieros, de profundidad y cobertura, se promovieron nuevas propuestas de esquemas de gobierno, privatizaciones y liquidaciones de la tradicional banca

³⁷ A medida que se ha incrementado el número de intermediarios participantes en estas subastas, el monto del subsidio por transacción ha ido cayendo.

³⁸ Cifra relevante, pues Banrural S.A. atiende de manera directa a cerca de 25 mil clientes agropecuarios al año. El crédito promedio entregado por medio del segundo piso es pequeño, cerca de 350 dólares, en comparación con el crédito promedio de primer piso (aproximadamente 3.400 dólares).

de desarrollo controlada por el sector público.³⁹ De estas propuestas se deriva una suerte de sentido común que señala que la banca de desarrollo tiene que ser menos susceptible a presiones políticas o a la injerencia de los gobiernos y gobernantes de turno. Para “proteger” o “blindar” estas instituciones se han generado varias recomendaciones. Tres claves en la experiencia de las entidades de la región. En primer lugar, la opción de contar con participación de inversionistas y directores del sector privado; en segundo lugar, la propuesta de que estas entidades no dependan del presupuesto público sino que posean un patrimonio propio o delegado; y, en tercer lugar, que existan órganos de control fuertes y esquemas de rendición de cuentas para poder supervisar sus actividades, resultados y procedimientos.

Es claro que son preferibles las entidades más estables, eficientes y transparentes,⁴⁰ y que esta mayor estabilidad y transparencia tiene un potencial interesante para convertirse en elemento clave para el desarrollo y consolidación de las instituciones financieras. Siguiendo lo señalado, este mejor “gobierno” de las entidades ha sido centralmente asociado con la presencia del sector privado en las estructuras de gobierno de las entidades. Sin embargo, hay poca evidencia que sustente que las entidades del sector público privatizadas en América Latina hayan mejorado sus indicadores financieros.⁴¹

La experiencia de varias entidades de la región muestra una serie de recomendaciones: presencia del sector privado en el “gobierno” de las entidades, patrimonio propio o delegado en vez de recursos del presupuesto público, y más y mejores órganos de control; algunas de ellas han sido adoptadas por varias de las entidades que operan en la región. Sus experiencias nos llevan a pensar que si bien estas recomendaciones son pertinentes, se requiere de todas (o varias de) ellas a la vez para tener entidades realmente “blindadas” que busquen eficiencia y sostenibilidad.

Partamos por ver algunas experiencias de instituciones de esta naturaleza que han tratado de adoptar las recomendaciones mencionadas. Financiera Rural de México es una entidad que posee un patrimonio propio y que, por lo tanto, debe asegurar ingresos financieros y tasas de recuperación altas para mantenerse. Sin embargo, posee una estructura de gobierno dominada por el sector público con alguna participación de los principales gremios de

³⁹ Véase, por ejemplo, el trabajo de La Porta, López de Silanes y Shleifer (*op. cit.*, 2000).

⁴⁰ Las visiones sobre el rol político de estas entidades podrían discrepar de esta afirmación.

⁴¹ Véase el trabajo de Micco y Panizza (*op. cit.*, 2005) para una síntesis de la evidencia sobre bancos privatizados.

productores.⁴² Aquí se ha priorizado la búsqueda de la sostenibilidad financiera, y la presencia privada en el Directorio no tiene poder efectivo, por su número minoritario. Sin embargo, los gremios incluidos en el Directorio están estrechamente ligados a distintas opciones políticas y poseen conexión con diversas bancadas en el Congreso, con lo que su poder es mayor. Este poder de los directores del sector privado es clave, pues ante consensos en el Directorio este se refleja en un apoyo multipartidario; frente a disputas en el Directorio, estas pueden trascender el ámbito de este y saltar a la esfera pública con relativa rapidez y efectividad (lo que incentiva la búsqueda de consensos).

El caso de Foncap S.A. recoge las tres recomendaciones, pues posee capital mixto y la mayoría de sus acciones (51%) están en manos del sector privado (aunque la designación del Presidente y del Vicepresidente está a cargo de los directores del sector público).⁴³ Administra un fideicomiso (que deberá devolver al sector público al cabo de treinta años) y es una entidad de derecho privado y, en consecuencia, está sujeta a controles del sector público y del privado. Sin embargo, la presencia del sector privado por medio de la mayoría de directores no parece imponer una dinámica estrictamente privada. Por un lado, al ser el accionista privado una entidad sin fines de lucro y sin un involucramiento directo en el manejo de la entidad, los directores privados terminan siendo una suerte de representantes de la sociedad civil, que velan por el buen desempeño de la entidad más que por los intereses del inversionista privado, como resultado de lo cual el control efectivo del sector privado es difuso. Por otro lado, Foncap S.A. es percibida como una entidad del sector público, toda vez que administra recursos públicos y, por ende, se espera (desde el propio sector público y desde los clientes de Foncap S.A.) que opere como una entidad del sector público tradicional, es decir, que sus pérdidas no sean asumidas por

⁴² Financiera Rural está dirigida por un Consejo Directivo compuesto por quince miembros, y la administración recae en el Director General. El Consejo Directivo cuenta con nueve miembros provenientes del sector público y seis representantes de gremios de productores agropecuarios. Asisten el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; el Secretario de Reforma Agraria; el Subsecretario de Fomento a los Agronegocios; el Gobernador del Banco de México; el Director General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda; el Director de Agroasemex S.A. y el Director General de Fideicomisos instituidos en el Banco de México en relación con la agricultura; además, dos representantes de la Confederación Nacional Campesina, uno de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, un representante del Consejo Nacional Agrario, un representante del Congreso Agrario Permanente y un consejero independiente designado por el Ejecutivo Federal por intermedio de la Secretaría de Hacienda.

⁴³ Son nueve directores: cuatro designados por el sector público y cinco por el accionista privado (Acción Internacional).

ellos sino por el sector público, de manera que se evite capitalizar los beneficios del marco privado en el que se manejan.

Financiera Rural de México y Foncap S.A. de la Argentina son la prueba de que el diseño institucional ha buscado atender algunas de estas recomendaciones. En el caso mexicano sin sacrificar el dominio del sector público, y en el argentino tratando de hacerlo parcialmente. En ninguno de los dos casos esto ha sido suficiente para evitar los clásicos problemas que enfrentan las entidades del sector público, pero sí han acotado sobremanera el impacto y la probabilidad de malas gestiones. Es decir, no basta contar con presencia del sector privado en los órganos de decisión: hay que agregar ciertos niveles de compromiso del sector privado como accionista, estructuras de control que permitan hacer efectivo este compromiso y/o un sector público con mecanismos de control sofisticados y eficientes para evitar los conocidos excesos del sector público en este tipo de entidades. Lo que sí resulta un mecanismo importante de prevención, de “control de daños”, es el hecho de que estas entidades cuenten con un patrimonio propio o delegado, fuera del cual no pueden actuar.

Un caso interesante, de naturaleza totalmente distinta, es el de INDAP de Chile, que es un organismo de línea del Ministerio de Agricultura que, por un lado, posee un patrimonio propio para financiar sus colocaciones directas (una suerte de fondo revolvente) y, por otro, si bien no tiene un Directorio privado, se inserta en un contexto institucional particular, sobre todo a partir de fines de la década de 1990, cuando se inicia un continuo proceso de vigilancia del Congreso, de la bancada de oposición y de la prensa, que lleva a una redefinición de la actividad financiera de INDAP. Sin presencia del sector privado, INDAP muestra cómo un entorno favorable, con una oposición política fiscalizadora, con una prensa atenta a asuntos de interés público como el manejo de las instituciones del sector público en las que se entregan subsidios cubiertos con los impuestos de los ciudadanos chilenos, termina con el logro de mejoras en el manejo y la eficiencia.

Finalmente, el ejemplo más interesante de la región en lo que concierne a esquemas de gobierno y diseño institucional lo encontramos en Banrural S.A., de Guatemala. Banrural S.A. es un caso particular entre las entidades de desarrollo en la región. Y no se trata solo de su historia —creada con criterios muy modernos, sus resultados justifican esta particularidad— sino, sobre todo, del ejemplo que constituye como expresión de un nuevo concepto de banca de desarrollo.

Banrural S.A. es hoy el banco más rentable de Guatemala y el tercero en importancia, con bajas tasas de morosidad (menos de 3%)⁴⁴ y una cobertura

⁴⁴ Tasa mucho menor que la registrada por el resto del sistema financiero. Además, Banrural S.A. cuenta con provisiones que duplican su cartera en riesgo.

geográfica muy amplia (más de 300 agencias a escala nacional y casi 900 cajeros automáticos).⁴⁵ Banrural S.A. cuenta con un alto nivel de confianza e identificación de la población. El 87% de sus colocaciones se realizan fuera del departamento de Guatemala (donde está la capital, y donde el resto del sistema financiero concentra sus colocaciones). El monto promedio de las colocaciones es de Q. 26.000 (aproximadamente 3.400 dólares de los Estados Unidos),⁴⁶ y casi la mitad de ellas corresponden a clientes mujeres. Cuando, en 1988, inició sus operaciones, Banrural S.A. tenía cerca de la mitad de su portafolio en el agro; hoy este sector representa menos del 12% de sus colocaciones, pero el monto total destinado a ese sector más que triplica lo colocado en 1998.⁴⁷

La institución fue creada a partir del proceso de reestructuración de Bandesa, el banco público de desarrollo agrícola de Guatemala. El proceso, que fue largo, contó con la participación de varios sectores y evaluó muchas alternativas. La que alcanzó mayor fuerza en ese momento (primera mitad de la década de 1990) y se ganó un amplio respaldo de los organismos multilaterales fue la privatización de Bandesa, para lo cual se requería de un plan previo de saneamiento. Si la privatización no resultaba viable, se proponía su liquidación. Sin embargo, el proyecto de reestructuración de Bandesa fue liderado por un conjunto de actores locales que evaluó también otras opciones que permitieran mantener lo mejor de Bandesa y constituir una nueva apuesta por un banco al servicio de la promoción del desarrollo, características que la opción privatizadora no aseguraba y probablemente ni siquiera consideraba.⁴⁸

La reestructuración duró cerca de cinco años en los que se trabajó tanto en el diseño del nuevo banco como en el proceso de tránsito de Bandesa hacia

⁴⁵ Banrural S.A. está presente en prácticamente cada uno de los municipios de Guatemala, según cifras reportadas para fines de 2005. En el 2006 Banrural S.A. experimentó un fuerte crecimiento dado que absorbió varias agencias del liquidado Bancafé, y así logró tener, hacia fines del 2006, más de 400 agencias a escala nacional. Asimismo, buena parte de los cajeros automáticos instalados por Banrural S.A. utilizan identificación biométrica (huella digital) y son multilingües, para adaptarse a las condiciones de vastos sectores de la población rural de Guatemala.

⁴⁶ Cifra que es menor al monto máximo que puede ser aprobado en cada agencia de Banrural, por lo que son montos que se aprueban rápidamente en el nivel local.

⁴⁷ Se ha pasado de cerca de 35 millones de dólares de colocaciones agropecuarias en 1998 a cerca de 100 millones de dólares en el 2006.

⁴⁸ Voguel (Voguel, R.: "Costs and Benefits of Liquidating Peru's Agricultural Bank". USAID-EGAT-AMAP, 2005) reclama que este tipo de análisis estuvo ausente en los procesos de liquidación de otros bancos de desarrollo agropecuario, como en el caso del Banco Agrario del Perú, que se liquidó sin tratar de salvar lo positivo que esta entidad mantenía (sobre todo algunos de los recursos colocados y una red de agencias de amplia cobertura y profundidad).

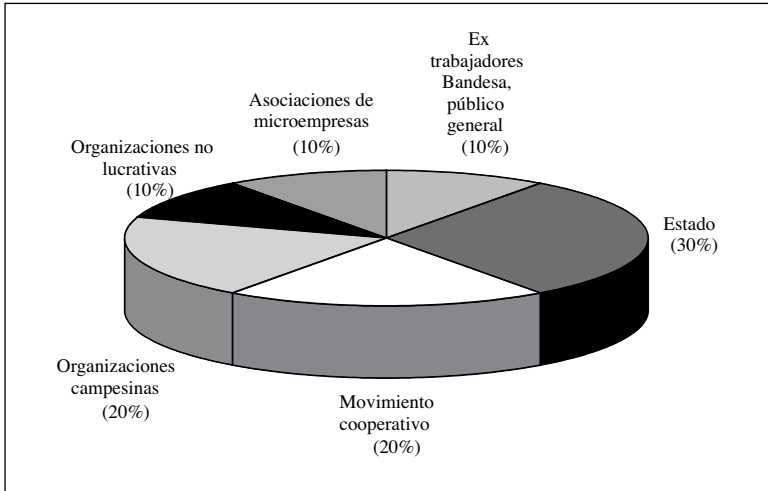
Banrural S.A. El diseño de esta institución tiene varias peculiaridades, en particular un concepto extremadamente moderno de lo que es un banco de desarrollo que busca atender el medio rural, sobre todo tomando en cuenta la época en la que fue creado. Durante el proceso, un conjunto de eventos internacionales ayudaron a tomar decisiones; entre ellos, el limitado éxito de los intermediarios privados en la atención de zonas rurales luego de la liquidación de los bancos de desarrollo en varios países de América Latina, el éxito de bancos con fuerte participación del sector público en brindar un servicio eficiente a clientes pobres en el Asia, etcétera. Pero hubo también eventos nacionales, sobre todo la firma de los Acuerdos de Paz, que recomendaban la promoción de mecanismos inclusivos para grupos específicos de guatemaltecos (sobre todo indígenas y rurales) y que lograron movilizar fondos de la cooperación para este fin.

El concepto del banco es particular por varias razones. En primer lugar, Banrural S.A. es un banco de capital mixto en el que el sector público poseía inicialmente el 30% de las acciones y actores privados el resto.⁴⁹ De esta forma, el 20% pertenece al movimiento cooperativo, el 20% a organizaciones campesinas y el 30% restante está distribuido entre otros propietarios (véase el gráfico 8). Este modelo permite que cada tipo de accionista elija sus directores en asambleas homogéneas y que el Directorio mantenga una composición representativa de los distintos tipos de accionistas, lo que obliga a una negociación y consenso permanente entre los distintos tipos de accionistas.⁵⁰

⁴⁹ Según la Ley de Creación de Banrural S.A., el Estado no podrá tener una participación superior al 30% del capital social del banco. Este 30% de capital era equivalente al valor de los activos que recibió Banrural S.A. del liquidado Bandesa.

⁵⁰ El accionariado está compuesto por varias series de acciones. Serie A, hasta 600 mil acciones que solo pueden ser adquiridas por el Estado, a las que les corresponden tres asientos en el Consejo de Administración (nombrados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Economía). Serie B, hasta 400 mil acciones que pueden ser adquiridas solo por entidades del movimiento cooperativo activas y legalmente reconocidas. A este grupo de acciones les corresponden dos asientos en el Consejo de Administración. Serie C, hasta 400 mil acciones que pueden ser adquiridas solo por organizaciones mayas, garífunas, xincas y campesinas legalmente reconocidas. A este grupo de acciones le corresponden dos asientos en el Consejo de Administración. Serie D, hasta 200 mil acciones que solo pueden ser adquiridas por organizaciones no lucrativas legalmente reconocidas, a quienes les corresponde un asiento en el Consejo de Administración. Serie E, hasta 200 mil acciones que solo pueden ser adquiridas por organizaciones, federaciones o grupos de medianos, pequeños y microempresarios, a quienes les corresponde un asiento en el Consejo de Administración. Serie F, hasta 200 mil acciones que pueden ser adquiridas por grupos de mujeres legalmente reconocidos, por entidades no comprometidas en las series anteriores, y por el público en general. A este grupo le corresponde un asiento en el Consejo de Administración.

Gráfico 8
Distribución de los 10 asientos del Directorio de Banrural S.A.



Además, cada grupo puede tomar la decisión de reinvertir sus utilidades o parte de ellas, salvo el sector público, al que no se le permite tal reinversión. Gracias a los excelentes resultados conseguidos por Banrural S.A., se están repartiendo utilidades equivalentes al 40% del monto invertido, la mitad del cual es reinvertido en el banco y el resto va a las organizaciones de los distintos grupos de accionistas. Con este proceso de reinversión de utilidades de los accionistas privados, el sector público posee hoy solo el 19% del patrimonio del banco.

La segunda peculiaridad es que el proyecto de creación de Banrural S.A. permitió (y convenció) a grupos organizados de la sociedad civil de invertir en este nuevo banco, y así les abrió un espacio nuevo en la sociedad y la economía de Guatemala. Para estos grupos de la sociedad civil, la relación con Banrural S.A. y su calidad de accionistas ha significado cambios y nuevas oportunidades: de capacitación, de información y de capitalización, pero también de empoderamiento y reconocimiento en la esfera pública (hoy son consultados y sus opiniones se consideran claves en los procesos públicos en temas de desarrollo rural y otros), así como en sus grupos de referencia. Además, esta relación les permite transmitir demandas, necesidades y peculiaridades de sus grupos de referencia (en tanto clientes) directamente a las instancias de toma de decisiones del banco.

Del mismo modo, el Estado, en tanto accionista, puede compartir con el Directorio (y retroalimentarse de él) las estrategias de desarrollo rural que impulsan desde el Ejecutivo (dado que los representantes del Estado son

nombrados por el Ministerio de Agricultura y el de Hacienda) y promover acciones del banco orientadas a apoyar y tomar ventaja (en el buen sentido) de los programas que el propio Estado lleva adelante.

Una tercera característica de Banrural S.A. es que se crea tomando en cuenta algunos principios que hoy son consensos básicos en las finanzas rurales y en las estrategias de desarrollo rural, pero que al momento del diseño e implementación de Banrural S.A. eran, en su mayoría, propuestas y discusiones desde los sectores más académicos. Dos de estos principios están a la base del éxito de Banrural S.A. Uno se refiere a una visión amplia de lo “rural” como sector de atención preferencial. Rural como ámbito que engloba un conjunto diverso de actividades económicas (que incluyen pero no se limitan a las actividades agropecuarias) y de demandas financieras y que existe en tanto mantiene relaciones dinámicas con el ámbito urbano.⁵¹

El otro principio alude a uno de los consensos existentes en las discusiones sobre microfinanzas y desarrollo financiero, referido a la provisión de servicios financieros y no solo crédito. Desde la revolución microfinanciera todos están de acuerdo en que las entidades exitosas que además buscan servir al desarrollo de sus clientes deben ofrecer una amplia gama de servicios financieros (crédito, ahorro, medios de pago, transferencias, recepción de remesas, etcétera), que fue justamente lo que Banrural S.A. se propuso en respuesta a las diversas necesidades de sus clientes.⁵²

En cuarto lugar, es de destacar que Banrural S.A. parte de una apuesta clara por una institución que debía cumplir con lo que hoy diríamos son las propuestas del nuevo paradigma de las finanzas rurales: sostenibilidad y rentabilidad, además de la función social de la banca de desarrollo, para lo cual debía manejarse con criterios financieros, bancarios y con mucha pericia, pero, además, con un claro compromiso con la promoción del desarrollo rural y la inclusión de grupos tradicionalmente desatendidos por la banca formal.

Este doble objetivo debía generar una relación entre la Gerencia y el Consejo de Administración (Directorio) fluida y de dos vías, por la que ambos equipos (directivo y gerencial) tuvieran claridad en sus roles y responsabilidades y logran resolver sus diferencias de manera consensual y armónica. Situación no siempre fácil de enfrentar, sobre todo si se toma en cuenta que la mayoría de los miembros del Directorio no tienen experiencia en manejo financiero ni, mucho menos, bancario, y que la Gerencia no cuenta con

⁵¹ Concepto que tiene hoy consenso en las discusiones sobre desarrollo rural.

⁵² Y a sus peculiaridades. Desde su creación Banrural S.A. promovió el desarrollo de productos que utilicen garantías no convencionales y que se ajusten a las características de sus clientes.

experiencia en trabajo con organizaciones de base. Este representa uno de los mayores logros del diseño y, fundamentalmente, de las personas a cargo de la implementación.

Conseguir este doble objetivo de contar con una entidad que logra cumplir sus metas de cobertura (y profundidad) y satisfacción de sus clientes, así como alcanzar niveles de rentabilidad atractivos, ha resultado clave para afianzar una estructura organizativa y de gobierno estable, en el marco de un continuo reforzamiento de los objetivos (mientras más rentable, más comprometido con la cobertura, y mientras más cobertura, mayor rentabilidad). Los accionistas reconocen que el banco cumple una misión de desarrollo y, a la vez, se sienten satisfechos con la posibilidad de distribuir utilidades a los accionistas (organizaciones de base) para que estos puedan capitalizarse y ampliar el patrimonio del banco.

Esta compleja combinación de cobertura y rentabilidad se logra en Banrural S.A. gracias a una apuesta inicial por lograr una cobertura casi total del país a partir del incremento de agencias y servicios,⁵³ que permite que el banco se posicione en un conjunto de nichos de mercado desatendidos por el resto de intermediarios (formales, sobre todo); una oferta de servicios financieros que atiende oportunamente las demandas de sus clientes a bajo costo pero cubriendo la totalidad de los costos que esos servicios generen al banco;⁵⁴ desarrollo de servicios claves para los clientes, como los sistemas de recepción de remesas del exterior o la recepción de pagos en plazas distintas de la del proveedor de un bien o servicio;⁵⁵ provisión de servicios no financieros complementarios (servicios de salud a bajo costo, apoyo a actividades comunitarias a escala local, becas para estudios, etcétera); un manejo eficiente basado en criterios financieros de los flujos de fondos del banco; un proceso continuo de innovación en tecnología e infraestructura para abaratar costos y hacer más ágil las operaciones;⁵⁶ una evaluación profesional de los créditos y clientes y un férreo compromiso con el desarrollo de una cultura de repago (que incluye el trabajo y desarrollo de una central de riesgos, de evaluaciones profesionales y descentralizadas de los clientes y

⁵³ Idea tomada de la experiencia del aparato bancario público de Colombia.

⁵⁴ En el caso de los créditos, las tasas de interés (en moneda nacional) oscilan entre 1% y 32%, con un promedio ponderado de 16,57%, tasa que ha disminuido gradualmente en los últimos años (en el 2001 el promedio ponderado era de 21,1%, y en el 2003 superó el 23%). En moneda extranjera, la tasa promedio (ponderada) es de 7,16%.

⁵⁵ Es decir, que escucha, atiende y sigue las necesidades de sus clientes actuales y potenciales.

⁵⁶ Uno de los principales problemas que enfrentaba Bandesa era su limitada base tecnológica.

sus proyectos, etcétera);⁵⁷ una adecuada evaluación de costos de los servicios para la fijación de tasas de interés y costos de los servicios; una oferta de servicios a sectores claves para mantener al banco como una opción rentable y atractiva para la provisión de servicios, sobre todo hacia el sector público (aunque también al privado), como el manejo de fideicomisos, distribución de pagos por planillas,⁵⁸ etcétera.

Estas características de Banrural S.A. hacen de él, hoy, una entidad enviable, sólida, con potencial de desarrollo y con capacidad de competir con cualquier alternativa financiera que busque entrar en su nicho de mercado. Una entidad que está generando transformaciones en la sociedad guatemalteca y en la economía de sectores pobres y fortaleciendo sus procesos de integración económica. Este es quizá uno de los aportes más interesantes que Banrural S.A. hace a Guatemala: consolidar organizaciones de base y abrirles un espacio en esferas de la economía, la política y la sociedad que antes les eran ajenas. Hoy día las organizaciones accionistas de Banrural ganan dinero, contribuyen a dirigir las acciones del tercer banco más importante del país y comienzan a ser reconocidas por el resto de actores como parte de quienes deciden el futuro del país, todo, por supuesto, de a pocos y con moderación, pero en un proceso marcado por el aprendizaje de ambos lados, por la capacitación y experiencia de una nueva manera de convivir e interactuar que ojalá se traduzca más temprano que tarde en más integración y desarrollo para la población (pobre y rural) de Guatemala.

Hay aún mucho por hacer, pero la experiencia de Banrural S.A. nos demuestra que sí es posible constituir bancos de desarrollo si estos se organizan, diseñan y manejan de manera inteligente, comprometida y pausada. Banrural S.A. es hoy resultado de cerca de quince años de trabajo, que parte justamente por recoger lo aprendido de los fracasos anteriores, las lecciones del sector privado y sus éxitos financieros, bancarios y, sobre todo, microfinancieros y cooperativos, y que deja de lado esa idea soberbia de que las finanzas son un tema técnico, económico, pues requieren política, institucionalidad, gobernabilidad y soporte para desarrollarse.

Por otro lado, Banrural S.A. ha de permitirnos reafirmar la confianza en que hay que probar y diseñar nuevos esquemas que recojan la experiencia

⁵⁷ Para lo cual resultó fundamental conservar a los mejores funcionarios y empleados de Bandesa, que eran los que conocían el negocio en zonas rurales y a los buenos clientes y sabían de las necesidades financieras de estos.

⁵⁸ Banrural S.A. maneja hoy gran cantidad de fondos del sector público (pago de planillas del sector público, fideicomisos, etcétera), en todas por ser la mejor alternativa (única en algunos casos) para el sector público que no cuenta con un banco ni con capacidad de llegar a donde Banrural S.A. sí llega.

de otros (claramente, hay incidencia de los éxitos de las microfinanzas, Grameen Bank, de la reestructuración de bancos de desarrollo en Indonesia, etcétera) pero que, a la vez, aprovechen y asuman las peculiaridades de cada entorno (ausencia de bancos de gran cobertura, existencia de sectores sociales organizados con interés —y capacidad— por incursionar en el mundo de las finanzas, coyuntura económica, política y social, etcétera).

A MODO DE CIERRE

La banca de desarrollo, que cuenta aún con una importante participación del sector público, ha ido cambiando de perfil en los últimos años. Hoy tenemos distintos diseños de bancos de desarrollo que atienden al sector agropecuario, desde entidades especializadas en el sector agropecuario exclusivamente públicas hasta otras de orientación multisectorial de segundo piso de capital mixto. Esta multiplicidad de respuestas al limitado financiamiento del sector abre una interesante oportunidad para evaluar y definir las mejores estrategias de intervención. En todos los casos, esta multiplicidad de respuestas nos remite a procesos de diálogo entre lo recomendado, lo deseable y lo factible en cada contexto.

Las entidades de desarrollo que hoy están haciendo finanzas rurales continúan enfrentando un conjunto de desafíos para lograr atender eficazmente las múltiples demandas financieras de los pobladores rurales, para mantenerse activas y sostenibles financieramente y, sobre todo, para articular esfuerzos con otros actores, públicos y privados, con el fin de apoyar el desarrollo del mercado financiero rural. Los ejemplos citados en este artículo dan cuenta de esfuerzos importantes realizados bajo distintos esquemas, para avanzar hacia la consolidación de instituciones que se encuentren en mejor pie para asumir estos desafíos. Algunos nos remiten a situaciones complejas en las que las recomendaciones generales no logran aplicarse, y así nos muestran la importancia de adaptar estas recomendaciones a las condiciones imperantes en cada contexto.

Hemos analizado, también, dos aspectos de las entidades financieras de desarrollo que atienden al agro: la aplicabilidad y pertinencia de mover estos esfuerzos hacia el segundo piso, tal como recomienda la literatura, y las opciones de diseño institucional que pueden ayudar a que estas entidades sean más eficientes, menos discrecionales y dejen menor espacio para su manejo político. En ambos casos encontramos que las recomendaciones generales ayudan a guiar los procesos de diseño institucional, pero que estos no logran aplicarse por igual en todos los lugares. A pesar de ello, tenemos hoy un conjunto renovado de entidades financieras de desarrollo en la región que están aquí para quedarse y, con ello, la tarea de hacerlas

parte de esfuerzos mayores de desarrollo de los mercados financieros rurales son claves.

Hay mucho por discutir acerca de estas entidades: sus mecanismos para atender a los productores de menor escala, sus esquemas de manejo de riesgo, sus tecnologías financieras, sus procesos de negociación en el sector público y sus estrategias de colaboración con el sector privado y con distintas dependencias del sector público resultan claves para extraer lecciones que puedan ser compartidas con otras experiencias de la región y el mundo.

Los casos más innovadores y las apuestas más creativas abren un espacio importante para la reflexión y el aprendizaje. Aprendizaje clave en el momento actual, cuando se están discutiendo alrededor del mundo distintos procesos de reforma de la banca pública. La tarea de (re)conocer a estas entidades, principales oferentes financieros para el agro en la región, apenas comienza. Como piden Seibel, Giehler y Karduck,⁵⁹ hay que cambiar la tendencia de los últimos años que por lo general ha ignorado a los bancos de desarrollo (sobre todo a los de capital público), pues son demasiado importantes como para no prestarles atención. Estos bancos requieren de propuestas para mejorarlos y transformarlos, e incluso de análisis contundentes en aquellos casos en los que se deban tomar decisiones drásticas, como el cierre o liquidación de estas entidades.

⁵⁹ Seibel, H., T. Giehler y S. Karduck: "Reforming Agricultural Development Banks". Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Division 41, Section Financial System Development. Eschborn, 2005.

Horacio Mackinlay

LA EXPOSICIÓN DE LOS JORNALEROS MESTIZOS E INDÍGENAS A LOS AGROQUÍMICOS Y LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL EN LA RAMA DEL TABACO

La difusión masiva en la agricultura mundial de fertilizantes y plaguicidas a partir de la década de 1940 permitió aumentar exponencialmente la producción y la productividad agrícolas y proveer de alimentos a la población mundial en constante crecimiento. Pero con el paso del tiempo quedó en evidencia que estos agroquímicos no estaban exentos de riesgos para la salud de los consumidores. También, que contribuían significativamente a la contaminación de las tierras agrícolas y de las fuentes de agua, como ríos, canales de riego, pozos, mantos acuíferos y corrientes subterráneas, así como del aire e incluso de la capa de ozono. Un grupo particularmente vulnerable, por razones obvias, resultó ser el de los pequeños productores y trabajadores agrícolas que aplicaban estos productos en forma de líquidos o en polvo, para cuya protección solo se difundieron tardíamente equipos de seguridad con el objeto de evitar el riesgoso contacto físico y la inhalación de aquellos.

Tal como sucedió con los daños a la salud ocasionados por el consumo de cigarrillos, al principio hubo una desafortunada desatención del asunto. Fue apenas en la década de 1970, pero sobre todo en la de 1980, cuando los estudios sobre los efectos de los plaguicidas empezaron a impactar en la opinión pública y a ser tomados en cuenta con mayor seriedad por los gobiernos de distintos países. Además de prohibirse en distintos momentos la utilización de ciertas sustancias químicas en la agricultura, se generalizaron las advertencias sobre sus posibles efectos inmediatos y a más largos plazos. Las medidas y recomendaciones que se derivaron de los estudios fueron atendidas con mayor celeridad en los países desarrollados que entre los no desarrollados. En estos últimos la reacción ha sido mucho más lenta debido

a que las regulaciones y el cumplimiento de ellas se encuentran en un nivel de notorio retraso.

El objetivo principal del presente artículo es estudiar el problema de la exposición de los jornaleros agrícolas y sus familias que trabajan en los campos a los agroquímicos en un caso específico: la producción de tabacos rubios para cigarrillos en el estado de Nayarit, México. También se pretende elaborar, en términos más generales, sobre la contaminación ambiental, las políticas de salud y las políticas sociales en esta rama productiva. A medida que el análisis avanza, se empiezan a desprender una serie de consideraciones que permiten reflexionar acerca de las deplorables condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas y ponderar si, en la época actual, en la que ciertos grupos empresariales y el Gobierno se han comprometido a mejorarlas, se están dando cambios realmente significativos o si estos son tan solo superficiales, y de qué actores sociales depende que se realicen las transformaciones necesarias.

Después de reseñar resumidamente, en el primer apartado, las características generales de la agroindustria tabacalera, en el segundo se presentan los distintos tipos de jornaleros agrícolas y sus condiciones laborales; el tercero se enfoca en uno de los grupos: los jornaleros indígenas migrantes coras, huicholes y tepehuanos, mientras que el cuarto se refiere a la exposición de todos los jornaleros a los agroquímicos y la legislación sanitaria. La información empírica se basa en la investigación de campo desarrollada por el autor en las distintas regiones tabacaleras del país desde hace más de diez años.¹ Estos cuatro primeros apartados pretenden dar un panorama general de la situación históricamente prevaleciente en Nayarit, cuyas observaciones de fondo se aplican sobre todo al periodo 1940-1990, aunque a veces se presentan algunos datos que rebasan este periodo para actualizar cierta información básica. En el quinto y último apartado se analizan los cambios más importantes ocurridos durante las décadas de 1990 y la primera mitad de la del 2000, la primera de ellas marcada por la privatización del monopolio estatal Tabacos Mexicanos S.A. de C. V (Tabamex), y la segunda por la llegada de las dos transnacionales tabacaleras más importantes del mundo a México: la Philip Morris y la British American Tobacco (BAT).

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA AGROINDUSTRIA TABACALERA

La producción de tabaco rubio para cigarrillos se concentra en la planicie costera de Nayarit, estado de la costa del Pacífico que produce desde mediados

¹ Véanse las distintas referencias bibliográficas que aparecen a mi nombre en este trabajo. Realicé la más reciente visita al campo de Nayarit durante el mes de febrero del 2006.

del siglo pasado más del 80% del total nacional. Quienes elaboran la hoja de tabaco son predominantemente pequeños productores que recibieron la tierra bajo el régimen de propiedad ejidal en los decenios de 1930 y 1940. Rara vez cultivan más de 4 Ha de tabaco; el promedio histórico es de alrededor de 2 Ha habilitadas por productor. Aunque hay contados medianos y grandes agricultores de tipo empresarial, cuya importancia relativa ha ido en aumento a partir de la década de 1990, los pequeños productores todavía predominan, como se puede notar en la última columna del cuadro 1.

Las empresas cigarreras y exportadoras brindan a estos productores —llamados *tabaqueros* en Nayarit— un financiamiento adelantado, o “crédito de habilitación”, para llevar a cabo la totalidad del proceso productivo, consistente en proporcionarles los insumos, los servicios (maquinaria agrícola y equipos de riego) y los salarios requeridos por el proceso productivo. Son estas empresas las que definen las características generales del paquete tecnológico, pero esto no significa que los productores no tengan un cierto grado de libertad e iniciativa propia, ya que ellos son los encargados de aplicarlo en condiciones naturales y sociales variables y cambiantes.

Para un productor individual, el cultivo y curado de la hoja de tabaco dura de seis a siete meses al año. Después de que la planta ha crecido durante aproximadamente tres meses, las hojas de tabaco son cortadas, secadas (o curadas) y clasificadas por los mismos pequeños productores en sus parcelas. Una vez entregados los fardos a las grandes empresas que brindaron el financiamiento, estas se ocupan del proceso industrial del desvenado y empaque —proceso que consiste en quitarles la vena, reclasificarlas y acondicionarlas para su almacenamiento—, antes de enviar este “tabaco desvenado” a las fábricas de cigarrillos o colocarlo en el mercado externo.

En Nayarit, el cultivo se escalona entre el mes de setiembre, cuando empieza la plantación, y el mes de junio, al entregarse los últimos fardos de tabaco curado. La producción se inicia una vez que ha finalizado la época de lluvias, para desarrollarse con las menores precipitaciones pluviales posibles, por medio de riego por aspersión que se programa de acuerdo con las necesidades del cultivo.² La ventaja de producir en la llamada temporada de “secas” consiste en que se puede colgar las sartas de tabaco al aire libre o en galerías escasamente protegidas de la intemperie, sin mayor riesgo de que se mojen, lo que le otorga al tabaco mexicano producido en estas condiciones un aroma y un sabor especiales. Sin embargo, presenta el inconveniente de

² Mackinlay, Horacio: “Nuevas tendencias de la agricultura por contrato: Los productores de tabaco en Nayarit después de la privatización de Tabamex (1990-1997)”, en Hubert Carton de Grammont, coordinador: *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*. México: IIS UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp. 145-204.

ser más laboriosa y, por ende, más costosa que en otros países que producen en condiciones de posibles precipitaciones pluviales.

La producción y cosecha del tabaco emplea un alto número de trabajadores agrícolas en comparación con otros cultivos. Los productores recurren a mano de obra familiar y también contratan a trabajadores agrícolas, mestizos y migrantes indígenas para realizar las diversas labores agrícolas y pos-agrícolas. Según cálculos de la Secretaría de Agricultura de fines de la década de 1980, para producir la planta de tabaco se requería un promedio de 150 jornales por hectárea, con lo que este cultivo se situaba muy por encima de otras hortalizas que empleaban, por ejemplo, la cifra de 83 en el caso del jitomate, 69 para la jícama y 24 para el melón. En cuanto a los granos básicos la diferencia era abismal, ya que el maíz se ubicaba en 38 jornales por hectárea, el frijol en 27 y el sorgo en 22.³

Esta diferencia se explica porque el paquete tecnológico previamente definido y acordado, por contrato, entre las empresas tabacaleras y los productores, requiere varias aplicaciones de agroquímicos a lo largo del proceso productivo (fertilizantes, insecticidas, herbicidas, fungicidas, de acuerdo con las necesidades), la realización de dos o tres riegos y una serie de tratamientos (fumigación, fertilización, eliminación de surcos, aplicación de riegos, desyerbes y otros) para que la planta crezca de la manera requerida.⁴ Estas estimaciones del empleo de mano de obra no incluyen el curado de las hojas de tabaco, es decir, el proceso mediante el cual son sometidas a los diversos tipos de secado o deshidratación, que difieren según las variedades plantadas.

Realizando una actualización de estas estimaciones con base en datos más precisos de la década de 1990, si tomamos el presupuesto que se asignó para jornales en las cuotas de habilitación de la temporada 1994-1995, el rubro “manejo del cultivo en el campo” en efecto confirma esta cifra, ya que equivale a un total de 156 jornales por hectárea. Pero si sumamos los jornales correspondientes a la producción de las plántulas (previo al inicio del ciclo agrícola), este promedio sube a 172, y si agregamos las diversas

³ SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos): Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal 1982-1988. Nayarit, México: SARH, 1988, citado por Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes: “Las cortadoras de tabaco en Nayarit”, en Vania Salles & Elsie McPhail, coordinadores: *La investigación sobre la mujer: Informes en sus primeras versiones*. Documentos de Investigación n.º 2. México: PIEM/El Colegio de México, 1992, p. 147.

⁴ Para el detalle de los procesos productivos en las distintas variedades de tabaco en Nayarit, véase Jáuregui, Jesús, Murilo Kuschick, Hilario Itargo y Ana Isabel García Torres: *Tabamex: Un caso de integración vertical de la agricultura*. México: Nueva Imagen, 1980. Una información más actualizada a la década de 1990, pero no tan pormenorizada, se encuentra en Mackinlay, *op. cit.*, 1999.

labores pos-agrícolas, que incluyen desde la cosecha hasta el curado de la hoja de tabaco, se llega a 229 jornales por hectárea.⁵

No es fácil, a partir de los datos proporcionados por la ARIC, calcular el número de personas empleadas, ya que se trata de empleos temporales imposibles de contabilizar y, además, no siempre son jornadas de ocho horas al día, sino que varios de los trabajos se realizan a destajo, como la elaboración de las sartas para el curado de ciertas variedades, que analizaremos adelante con más detalle. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que una proporción de los jornales —cifra aun más difícil de estimar— es retenida por los jefes del núcleo doméstico en virtud de que ciertas labores son realizadas por ellos mismos o por los integrantes de su familia, sin que se establezca en estos casos más que excepcionalmente un pago de por medio.⁶ De cualquier forma, se trata de un alto nivel de empleo junto con una derrama económica considerable —no obstante el bajo nivel salarial— para las zonas tabacaleras.

Entre 1940 y 1972, todo el ciclo productivo, desde la administración de la agricultura por contrato, el proceso del desvenado, hasta la producción y comercialización de cigarrillos, estaba controlado por empresas cigarreras privadas, algunas de ellas de capital nacional, pero sobre todo por los grandes

⁵ Una de las ventajas para efectos del análisis de la agricultura por contrato es que todas las transacciones están contabilizadas. La Asociación Rural de Interés Colectivo de Productores de Tabaco del Estado de Nayarit (ARIC), que es la organización gremial que representa a los productores y que reúne la información de las diversas compañías habilitadoras, presenta las siguientes cifras para la temporada 1994-1995: producción de plántulas, 310.080 jornales; manejo del cultivo en el campo, 2'995.824; corte de tabaco verde, 236.209; elaboración de sartas, 856.498 (total: 4'398.611). Estas cifras corresponden a la suma de los jornales que fueron entregados a los productores por medio de sus cuotas de habilitación, en las cuatro diferentes variedades que se plantaron en una superficie de 19.204 Ha (Asociación Rural de Interés Colectivo de Productores de Tabaco del Estado de Nayarit-ARIC: *Información estadística anual*, 1995).

⁶ Haciendo un ejercicio numérico, si planteamos hipotéticamente que en la temporada 1994-1995 los jornaleros locales, jornaleros indígenas migrantes y miembros del núcleo doméstico trabajaron en las labores agrícolas y pos-agrícolas 6 meses (meses de 26 días, quitando los domingos) sin interrupción, esto hubiese significado la distribución de 28.196 jornales al día para una superficie de 19.204 Ha (véase el cuadro 1). Si estimamos que, en promedio, cada trabajador se desempeñó la mitad de ese tiempo (13 días o 4 horas al día durante 26 días), esto daría un número de 56.392 personas en esta misma superficie. Una estimación cercana a la realidad se ubicaría probablemente en medio de estas dos cifras, ya que algunos trabajan más que la jornada de 8 horas (como sucede en la época de la cosecha y el ensarte), y otros menos, pues solo desempeñan tareas específicas unas cuantas horas al día. Así, tendríamos 45.825 personas trabajando un promedio de 6 horas al día al mes. Una simple regla de tres nos daría, por cada 10.000 Ha, el desempeño de 23.862 personas durante 6 meses al año, independientemente de que se trate de verdaderos asalariados o de miembros del núcleo doméstico.

grupos cigarreros transnacionales que se implantaron en México desde muy temprano en el siglo XX, durante la segunda década. Entre 1972 y 1990 el Estado intervino en la rama del tabaco con la creación de una empresa mixta de participación mayoritaria estatal, Tabacos Mexicanos S. A. de C. V. (Tabamex), que asumió la responsabilidad de la relación de la agricultura por contrato con los pequeños productores, además del proceso de desvenado y de la venta del tabaco desvenado en los mercados nacional e internacional. Sin embargo, la intervención del Estado se limitó al ámbito de la fase de producción primaria, ya que la producción industrial y la comercialización de cigarrillos —lo más redituable del negocio— siempre se mantuvieron en manos privadas. En el año 1990, con la privatización de Tabamex, durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), todo el ciclo productivo regresó a manos de las cigarrerías y empresas exportadoras privadas, tal como sucedía antes de la intervención estatal en la rama.⁷

LOS DISTINTOS GRUPOS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS Y SUS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

En Nayarit, desde que se produce tabaco en gran escala a partir de la década de 1940 por lo menos, se han desempeñado en el campo tabacalero dos principales grupos de jornaleros agrícolas: los jornaleros locales mestizos que residen en las comunidades tabacaleras o en localidades aledañas del propio estado, y los jornaleros indígenas migrantes originarios de la Sierra del Nayar, donde colindan los estados de Nayarit, Jalisco y Durango. A partir de la década de 1990 se empiezan a notar nuevas corrientes migratorias de jornaleros mestizos de otros estados de la República —como la que proviene de Zacatecas—, debido a la escasez creciente de fuerza de trabajo rural, fenómeno que se ha acentuado en la década del 2000 con la alta migración hacia el Canadá y, principalmente, a los Estados Unidos.

Los jornaleros locales contratados por los tabaqueros, junto con los integrantes de los núcleos domésticos, desempeñan las diversas labores culturales, desde la producción de las plántulas en almácigos, su trasplante en los campos agrícolas y durante los tres meses de crecimiento de las plantas en el campo. En los meses restantes se ocupan de las actividades pos-agrícolas, y así trabajan tanto en la cosecha como en el curado de las hojas de tabaco. Estos jornaleros pueden ser campesinos que tienen tierras, pero se

⁷ Mackinlay, Horacio: “¿Negociación colectiva o individualizada? La organización campesina en la rama del tabaco frente a los procesos de reestructuración productiva de los años noventa”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60. n.º 4, octubre-diciembre de 1998, pp. 209-251.

ven obligados a vender su fuerza de trabajo para obtener mayores ingresos. También hay habitantes de los pueblos tabacaleros que laboran en forma eventual, como mujeres adultas y jóvenes de ambos sexos que aprovechan ciertas oportunidades de empleo para obtener un ingreso complementario. Sin embargo, por lo general predominan jornaleros sin tierra — a veces hijos o parientes de ejidatarios — que se desempeñan en los más diversos trabajos agrícolas y urbanos durante todo el año y cuya fuente de subsistencia proviene fundamentalmente del salario.

Cuando llega la cosecha y el curado, la demanda de trabajadores asalariados se dispara. A los jornaleros locales se suman un alto número de jornaleros indígenas migrantes de la etnia huichol, de Nayarit y Jalisco, cora, de Nayarit, y, en menor número, de las etnias tepehuana y mexicana de Nayarit y Durango.⁸ En sus comunidades de origen, los integrantes de estas etnias son campesinos que trabajan sus tierras para el autoconsumo, cerca de la mitad del año a partir del mes de junio, cuando se inicia la temporada de lluvias. Entre los meses de enero a fines de mayo, en la época de secas, cuando sus tierras son improductivas, migran a la planicie costera de Nayarit para trabajar en la cosecha y el ensarte del tabaco y en otras actividades agrícolas asalariadas como el frijol, el chile, el tomate y otros cultivos.

Los indígenas, acompañados de sus familias, viajan por lo general con sus propios medios para trabajar en el sector agrícola. Muchos de ellos llegan, después de largas horas de camino, a la ciudad de Ruiz, en la entrada a la costa viniendo desde la Sierra, donde los esperan productores de tabaco; o bien se encaminan a los municipios de Santiago Ixcuintla, Tuxpan y Rosamorada principalmente, donde negocian su contratación en las centrales camioneras o en las plazas de los pueblos tabacaleros de la región. También existe una contratación, más reciente, que se realiza en una forma organizada, pero esta concierne sobre todo a los jornaleros mestizos que residen en otros estados, como los zacatecanos. En este caso, los trabajadores son generalmente buscados en sus lugares de origen por los productores o por las empresas tabacaleras, de acuerdo con sus necesidades específicas, tanto para labores agrícolas como pos-agrícolas, y se quedan varios meses hasta que concluyen las labores.

Para la cosecha, son por lo común jornaleros locales los que conforman las cuadrillas de corte de las variedades de tabaco *virginia hornos seco* y *burley sombra mata*. La primera se produce en la región costa-norte, alrededor del municipio de Santiago Ixcuintla, tradicional emporio tabacalero,

⁸ Díaz Jiménez, María Antonia, Fabiola González Román y Micaela Serrano Cuevas: “La fuerza de trabajo indígena en un cultivo de exportación: El tabaco de Nayarit”. Tesis de licenciatura en Economía, Universidad Autónoma de Nayarit, 1994.

mientras que la segunda en la región costa-sur, en el municipio de Compostela. La cosecha es más laboriosa en el tabaco virginia hornos seco, ya que las cuadrillas realizan “pasadas” en función de la altura de la planta, de abajo hacia arriba, para introducir las hojas dentro de las *racas* o remolques de los vehículos que las acompañan. Luego se someten estas hojas al proceso de deshidratación en hornos de propiedad de productores individuales o asociados en grupos, ubicados en las cercanías de las parcelas.

En el *burley sombra mata*, la planta se corta entera y se cuelga dentro de grandes *galerones* o estructuras metálicas a las que se les colocan lienzos térmicos para controlar la entrada del viento, donde el curado se realiza a la sombra; el trabajo se retoma cuarenta días después, cuando las hojas ya están secas, con cuadrillas de jornaleros que realizan el *despique*, consistente en separarlas de la mata y clasificarlas según su color, textura y calidad. Esta selección también se hace en la variedad virginia hornos seco, cuando las hojas salen deshidratadas de los hornos. Se paga a destajo, por volúmenes de hojas de tabaco clasificadas.

Aunque para realizar esta selección habitualmente se ocupa a jornaleros y jornaleras experimentados que conocen las clasificaciones correspondientes, en ocasiones —particularmente cuando la oferta de mano de obra no abunda— se emplea a las mujeres que trabajan en forma eventual y a los jóvenes que buscan empleo durante sus tiempos libres y vacaciones escolares. Esta labor implica cierto esfuerzo físico, ya que los jornaleros deben pasar buena parte del día parados en torno de los *bancos* o mesas de trabajo donde se esparcen las hojas. Pero comparada con las otras que se realizan en el campo, es de las menos riesgosas y fatigantes, ya que se lleva a cabo a la sombra y en lugares cerrados.

Los jornaleros indígenas migrantes intervienen sobre todo en los tabacos *burley semi-sombra* y *virginia sarta sol*, plantados en la región costa norte, para los cuales la cosecha se realiza sin ayuda mecánica. En los campos de tabaco o *tabacales*, cortan y ensartan las hojas en forma manual según su grado de maduración. La cosecha de estas variedades de tabaco se lleva a cabo en un ambiente lleno de insectos, calor y en una postura agachada. Para el ensarte, los jornaleros se refugian bajo la sombra de ramadas de palapa de palma que los protegen del sol, donde se abocan a atravesar las hojas en su nervadura con una aguja e hilo de nylon para formar sarta de un promedio de 300 hojas que se cuelgan dentro de *galeras* o pequeñas estructuras de madera cubiertas también con palapa de palma (*burley semi-sombra*) o a la intemperie (*virginia sarta sol*). Los productores que los contratan valoran su destreza para el trabajo manual, toda vez que es necesario realizarlo con precisión para que las hojas no caigan al suelo cuando secan. Esta destreza la adquieren en el trabajo artesanal, propio de su cultura, y en virtud de que

tienen un entrenamiento previo que se remonta a su niñez, desde que acompañaban a sus padres a los campos tabacaleros.

La paga es a destajo, por número de sartas entregadas, por lo que a los jornaleros les conviene hacerlo lo más rápido posible. La cantidad de sartas es bastante variable, dependiendo del número de integrantes del grupo familiar y de la experiencia de cada uno. De acuerdo con las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, parejas jóvenes de dos adultos con hijos pequeños producen de 20 a 30 sartas por día, trabajando entre 10 y 11 horas, si se considera que la cosecha lleva 3 horas cuando menos —distribuidas a la madrugada y al atardecer—, mientras que el ensarte, junto con el proceso de colgar las sartas al sol en hileras, lleva de 6 a 8 horas. Parejas con más experiencia trabajando más tiempo llegan a aumentar esta producción. Si se cuenta con mayor participación de familiares en el proceso, se pueden elaborar hasta 50 o 60 sartas por día, dependiendo de los casos.

Tampoco es fácil hacer una evaluación precisa del número de jornaleros indígenas migrantes y de la proporción que guardan con respecto a los jornaleros mestizos locales, ya que no existen registros estadísticos al respecto. De acuerdo con las cifras del ciclo 1994-1995 presentadas, aproximadamente 23% de los jornales estaban distribuidos en los rubros en los que se concentraban los jornaleros indígenas migrantes, hacia donde se canalizaron 998.223 de los 4'398.209 jornales presupuestados en esa temporada.⁹ De estas cifras no se puede inferir un número preciso de migrantes indígenas, ya que trabajan en grupos familiares y a destajo, además de que una parte de los jornales asignados es conservada por el productor que se encarga de ciertos trabajos. Sin embargo, son indicativas del hecho de que los migrantes indígenas se llevan a lo sumo 20% del total de los jornales.¹⁰

⁹ Estos 998.223 jornales son aquellos relacionados con la “elaboración de sartas” (856.498) y tomando el 60% de los jornales contemplados para “corte de tabaco verde” (141.725), considerando que las variedades *burley semi-sombra* y *virginia sarta sol* representaron ese porcentaje de la superficie contratada (véase el cuadro 33 de Mackinlay, Horacio: “Crisis del intervencionismo estatal y nuevos arreglos institucionales en la rama del tabaco: La empresa paraestatal Tabamex [1972-1990] y su privatización durante los años noventa”. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001).

¹⁰ Con base en un promedio de 3 personas adultas por Ha, según entrevistas realizadas a productores, Patricia Díaz Romo y Samuel Salinas Álvarez calcularon el empleo de 33.000 trabajadores para el corte y ensarte en el ciclo 1994-1995, cuando se cosecharon 11.000 Ha de las variedades *burley sombra mata* y *virginia sarta sol*; de esos trabajadores, 26.400 fueron indígenas (80%), toda vez que aproximadamente “[...] el 20% restante [eran] jornaleros estacionales mestizos y algunos familiares de ejidatarios que colaboran en la zafra para ahorrar el pago de jornales” (Díaz Romo, Patricia y Samuel Salinas-Álvarez: *Plaguicidas, tabaco y salud: El caso de los jornaleros huicholes, jornaleros mestizos y ejidatarios en Nayarit, México*. Oaxaca: Proyecto Huicholes y Plaguicidas, 2002, p. 17).

No obstante su menor número, los jornaleros indígenas llaman la atención en los lugares donde llegan, a diferencia de los locales, que no se distinguen del común de la gente. Las coloridas vestimentas tradicionales que portan y el hecho de que se desplazan en grupos familiares los hace muy notorios. Según una encuesta aplicada por la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN) entre 391 jornaleros indígenas, la gran mayoría son huicholes (69%) y, en menor proporción, coras (19%) y tepehuanos (10%), y algunos pocos de la etnia mexicana.¹¹ Se concentran entre los meses de enero y mayo de cada año en la región costa norte. En la temporada 2000-2001 cada familia permaneció en la región tabacalera 2,24 meses en promedio.¹²

LA VIDA DE LOS MIGRANTES INDÍGENAS EN LOS TABACALES

Cuando la empresa paraestatal Tabamex monopolizó la producción de tabaco desvenado entre 1972 y 1990, desplegó una intensa labor de promoción social en los poblados tabaqueros, pero esta benefició sobre todo a los productores y sus familias y muy poco a los trabajadores agrícolas. A pesar de ello, los jornaleros locales pudieron aprovechar las mejoras urbanas y ciertas prestaciones sociales de impacto general para el conjunto de los habitantes de estos poblados, como becas escolares, acceso a tiendas subsidiadas para la compra de productos básicos y, sobre todo, atención médica en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a la que adquirieron derecho por ser trabajadores asalariados de los productores de tabaco.¹³ En contraste, casi nada muy importante llegó a los jornaleros indígenas: no se construyeron instalaciones para albergar a las familias migrantes, ni, mucho menos, guarderías

¹¹ Para la información completa, véase Heredia, Enedina, Olivia María Garrafa Torres, Jesús Madera Pacheco y Bertha Alicia Villaseñor Palacios: *Tras la huella en los tabacales. Los jornaleros del tabaco en Nayarit: Sus condiciones de trabajo y la participación de mano de obra infantil*. Cuadernos de Investigación n.º 9, Universidad Autónoma de Nayarit, 2003b, p. 11. Los resultados de la encuesta aplicada por la UAN en el año 2001 fueron publicados en dos cuadernos: el primero dedicado sobre todo a los pequeños productores de tabaco (Heredia, Enedina, Olivia María Garrafa Torres, Jesús Madera Pacheco y Bertha Alicia Villaseñor Palacios: *Productores de tabaco en Nayarit: Uso de plaguicidas y mano de obra indígena*. Cuadernos de Investigación n.º 8, Universidad Autónoma de Nayarit, 2003a), y el segundo a los indígenas jornaleros migrantes (Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2003b). Existe una encuesta previa aplicada en el 2000, de la cual solamente tomaremos algunos datos (Heredia, Enedina, Olivia María Garrafa Torres y Bertha Alicia Villaseñor Palacios: *Tabaco en Nayarit: Un acercamiento al manejo de plaguicidas y condiciones de vida de los jornaleros*. Cuadernos de Investigación n.º 7, Universidad Autónoma de Nayarit, 2002).

¹² Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2003b, p. 20.

¹³ Mackinlay, *op. cit.*, 2001, cap. 2.

y escuelas para los niños. Tampoco pudieron beneficiarse significativamente de la atención médica del IMSS.

Los huicholes y coras se refieren a los tabaqueros como sus “patrones” y en realidad lo son, por más intermediarios que sean de las empresas habilitadoras. Ellos los contratan, negocian el trabajo que han de realizar, les pagan la raya semanal y son los responsables de la relación laboral. En los tabacales, los indígenas están protegidos del sol y la intemperie por las rudimentarias ramadas de palapa donde elaboran las sartas, toman los alimentos y descansan. Duermen en improvisadas chozas construidas con lonas de plástico, preparan sus alimentos en fogones que ellos mismos instalan al aire libre y emplean para su aseo personal agua frecuentemente contaminada con agroquímicos de los canales de riego, los pozos de agua o proveniente del río Santiago. A menos que los patrones les surtan de agua potable, la toman de estas fuentes para beber y preparar sus alimentos. Los productores también les llevan diariamente tortillas, cuyo costo es por lo general descontado de la raya semanal. Ocasionalmente, también les proporcionan frijoles cocidos, mantas y una lámpara de diésel para que puedan seguir trabajando cuando se va la luz del día.

Los hijos de los jornaleros indígenas auxilian a sus padres en el trabajo diario. La citada encuesta de la UAN reporta que los 391 jornaleros entrevistados estaban acompañados por 811 niños, de los que aproximadamente 72% eran menores de 12 años. Un poco menos de la mitad de los encuestados (48%) reconoció que sus hijos los ayudaban, pero seguramente una buena parte del 52% restante respondió en sentido contrario por pena o por temor a posibles repercusiones legales, dada la prohibición del trabajo de menores de 14 años y las diversas restricciones existentes hasta los 16 años. De los que respondieron afirmativamente, casi todos declararon que sus hijos hacían todos los trabajos, incluso cortar tabaco y ensartar; algunos pocos respondieron que se limitaban a “arrimar” tabaco o que únicamente cuidaban a sus hermanos pequeños. La mayoría de estos 187 jefes de familia (70%) también reconoció que los niños trabajaban todo el día, mientras que el porcentaje restante restringió su participación a las mañanas o a las tardes.¹⁴

Esto no representa gran novedad para los niños huicholes, que en sus comunidades serranas son iniciados en el trabajo desde los 5 años de edad, cuando dedican buena parte del día, excepto cuando asisten a la escuela, a labores domésticas, agrícolas y al cuidado de los hermanos menores y la elaboración de artesanías. Debido a su baja estatura, son especialmente útiles en la primera fase de la cosecha, para recoger las hojas de la parte baja de

¹⁴ Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2003b, pp. 23-24.

la planta.¹⁵ Cuando no ayudan a sus padres en el trabajo mismo, realizan tareas domésticas como lavar la ropa, preparar los alimentos, acarrear agua y dedicarse a vigilar a sus hermanos pequeños, lo que permite a los adultos ocuparse de la elaboración de sertas. Algo que se sabe, pero que se maneja con discreción, es que no pocos productores de la costa nayarita, no solo en el cultivo del tabaco, emplean a los hijos de los jornaleros indígenas por irrisorias sumas de dinero: quedan a disposición del patrón entre 8 y 9 horas al día por una remuneración que oscila entre 25 y 30 pesos al día, cuando a un adulto se le paga al menos el doble y por lo general bastante más, entre 100 y 120 pesos el jornal.¹⁶

El trabajo infantil sin duda contribuye al ingreso de los jornaleros indígenas. Pero la presencia de los niños en los tabacales representa al mismo tiempo una fuente de preocupación y distracción para los padres, ya que no es infrecuente que se extravíen en el monte cuando están jugando y que sucedan accidentes como fracturas cuando los más pequeños son atropellados por los adultos por falta de visibilidad al arrastrar hojas o cargar sertas en medio de las plantas de tabaco.¹⁷ De ahí que, si bien los jornaleros indígenas entrevistados por la UAN valoraban el aporte de sus hijos a la economía familiar, 68% de los entrevistados (225) opinó que aceptaría que alguna institución los cuidara mientras ellos trabajaban en los tabacales, y solo 14% se expresó enfáticamente contrario a esta idea. Asimismo, 91% manifestó que consideraba importante que sus hijos aprendieran a leer y escribir, aunque solo 61% afirmó que asistían a la escuela en sus pueblos de origen.¹⁸

Entre las dificultades y carencias laborales que manifestaron algunos jornaleros en las entrevistas, son recurrentes su preocupación por el hecho de que el agua y los suelos de la costa nayarita están sumamente contaminados y

¹⁵ Los niños “[...] trabajan a lo largo de los surcos, cortando las hojas y embadurnándose con la goma y la resina pegajosa que impregna el tabaco. Al mismo tiempo, inhalan y absorben los residuos de los plaguicidas tóxicos que han sido aplicados a las hojas” (Díaz Romo y Salinas Álvarez, *op. cit.*, 1996, pp. 9-10).

¹⁶ Hidalgo, Rosalinda y Miguel Ángel Ramírez: “Zoquiapan, la última mirada del Nayar”. Memoria del proceso de evaluación rural participativa, Municipio de El Nayar, Nayarit. Indesol-GEA, A.C., noviembre del 2004, p. 17.

¹⁷ “Luego, si los niños son bien traviesos, principalmente las niñas, se andan metiendo en los tabacales donde son inmensas hectáreas de puro tabaco y se pierden; ya ha habido varios niños que se pierden y aparecen hasta el río. Cuando se llega a perder un niño todo el mundo lo andamos buscando: los patrones, las mujeres, los hermanos mayores, todo mundo. Por eso a los niños traviesos mejor los amarramos de una patita a algo fuerte para que no se pierdan” (entrevista con una mujer huichola realizada por González Martínez, Alfonso: *El Nayar, mosaico de alternativas para el futuro*. Instituto Nacional de Desarrollo Social [INDESOL] y Grupo de Estudios Ambientales, AC [GEA], 2004, p. 30).

¹⁸ Para mayor detalle, véase Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2003b, pp. 27-29.

sucios, ya que los niños que juegan en el campo tienden a enfermarse bastante más que en sus pueblos, donde a menudo también están en contacto con el polvo y la tierra; las molestias y picaduras ocasionadas por los mosquitos, zancudos y otro tipo de insectos, que solo pueden ser contrarrestadas durante la noche gracias al cada vez más extendido uso de pabellones protectores para dormir; las negativas de sus patrones a llevarlos al médico cuando se enferman; el frío que viene con el sereno de la madrugada, acompañado de una humedad que a menudo traspasa los pedazos de cartón donde se asientan sus casas de plástico. Es bastante común que no se laven las manos impregnadas por la resina de las hojas de tabaco más que los fines de semana, debido a la percepción de que lavarlas todos los días los hace más propensos al desarrollo de la artritis.

Es cierto que en sus comunidades de origen viven en condiciones precarias. Aunque los poblados de la Sierra del Nayar cuentan con el equipamiento urbano mínimo (escuela, edificios públicos y comunitarios, teléfono, clínica, alguna cancha de básquetbol o fútbol), el suministro de agua potable y electricidad se limita a la zona céntrica y a menudo es sumamente errático. Las vías de comunicación también son por lo general deficientes. La típica vivienda huichola consiste en una construcción circular de adobe con techos de palma o tejamil, con un ambiente pequeño, donde se ubica la bodega, y uno grande que sirve de estancia y habitación para toda la familia, en el que duermen en petates extendidos en los pisos de tierra. Sin duda, es cada vez más habitual ver “casas de material” con un mayor número de habitaciones, pero en ambos tipos de construcciones todavía se presenta un enorme déficit de letrinas, por lo que es común el defecado al aire libre, en los patios traseros. La disposición de la basura, en ausencia de depósitos adecuados, también deja mucho que desear, por lo que se convierte en un foco de infecciones y contaminación. En estas comunidades abundan la desnutrición, la parasitosis y la deshidratación. Quienes se quedan en época de secas, cuando los exiguos recursos alimenticios se agotan, pueden padecer hambre.¹⁹

Pero a pesar de las insuficiencias, en sus comunidades no están inmersos en un ambiente excesivamente caluroso, ni tan insalubre y contaminado como el de los tabacales, donde el aroma y la goma de tabaco se impregnan en los cuerpos y alimentos. Basados en estudios médicos realizados en campos agrícolas norteamericanos, Díaz Romo y Salinas advierten que los cosechadores de tabaco son susceptibles de absorber la nicotina, sin necesidad de fumar, por medio del contacto con tabaco mojado. Esto les puede suceder

¹⁹ Esta descripción de los pueblos huicholes retoma, aunque no textualmente, algunos elementos de la investigación coordinada en la Sierra del Nayar por González Martínez (*op. cit.*, 2004).

a los indígenas migrantes cuando cortan tabaco en las mañanas, antes de que el sol *pegue* muy fuerte, o debido a la sudoración profusa motivada por la alta temperatura del ambiente. También les puede ocasionar, sobre todo a los que trabajan sin camisas de manga larga, la *enfermedad del tabaco verde* —Green Tobacco Sickness (GTS)— que se adquiere en una relación de uno por cada 100 trabajadores y causa irritaciones y urticaria en la piel. Además, estos autores añaden que “la piel húmeda absorbe más fácilmente los plaguicidas”.²⁰ En el mismo tenor, Baranger y Castignoni²¹ señalan, como motivo de intoxicaciones de productores que entrevistaron en Misiones, su exposición al tabaco mojado, donde es más habitual la humedad en virtud de que en esta provincia del noreste de la Argentina el cultivo se realiza en condiciones de lluvias frecuentes.

Haciendo una comparación entre los dos grupos de jornaleros, los locales están más directamente expuestos a los agroquímicos, ya que son los que se encargan de manipularlos durante la fase agrícola, cuando es necesario aplicarlos directamente a la tierra y a las plantas. Sin embargo, los jornaleros indígenas también se exponen a vivir en el ambiente altamente contaminado recién descrito. En cuanto a los salarios, en ambos casos, históricamente, siempre han dejado mucho que desear, tal como sucede en todo el país. Desde el punto de vista del alojamiento y de su calidad de vida en general, los locales están menos desprotegidos que los migrantes, ya que la mayoría de ellos por lo menos regresa por las noches a sus hogares y se beneficia de la infraestructura urbana existente.²² Estos jornaleros, asimismo, cuentan con mayores posibilidades de recurrir a la atención médica del IMSS que los indígenas, quienes, a pesar de tener el mismo derecho, son objeto de discriminación. Esto se explica, en parte, porque los tabaqueros por lo general otorgan a los jornaleros locales, o simplemente a sus familiares cercanos y amistades que no son sus empleados, preferencia para los “pases” del IMSS, cuyo número es de 5 por Ha habilitada, debido a la mayor cercanía que guardan con ellos en el terreno familiar o en el trato social.

²⁰ Díaz Romo y Salinas, *op. cit.*, 1996, p. 9.

²¹ Baranger y Castiglioni: “Tabaco y ‘agrotóxicos’: Los pequeños productores tabacaleros de Colonia Aurora, Misiones”, en *Estudios Regionales*, revista de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina, año 14, n.º 33, mayo de 2006.

²² Díaz Romo y Salinas Álvarez calculan, con base en su propia encuesta, que, de los jornaleros mestizos, 85% viven en una casa, 12% bajo enramadas y el 3% restante en bodegas (Díaz Romo, Patricia y Samuel Salinas-Álvarez: “Huicholes, tabaco y plaguicidas”. Mimeo. Capítulo 16 del libro *El regalo de los hombres venado: El tabaco utilizado por los nativos norteamericanos*, editado y compilado por Joseph C. Winter, 1996, p. 35).

LOS AGROQUÍMICOS, LA LEGISLACIÓN SANITARIA Y LOS JORNALEROS AGRÍCOLAS

Los agroquímicos se difundieron masivamente en la agricultura mundial promovidos por la “revolución verde” de la década de 1940 para contrarrestar las enfermedades de las plantas y las plagas que se desarrollaban con mayor facilidad en un contexto de un cultivo único (monocultivo). Junto con la utilización de tractores, riego por goteo y equipo agrícola, han contribuido a elevar la productividad agrícola en una forma que no tiene precedentes en la historia de la humanidad, pero su uso inmoderado también ha traído serios problemas relacionados con la salud pública y la contaminación ambiental.

En la producción de tabacos rubios, como ya se explicó, el volumen de agroquímicos empleados en el proceso productivo es muy elevado. Su utilización empezó a generalizarse a partir de mediados de la década de 1950, y durante la década de 1960 quedaron firmemente establecidos en el paquete tecnológico diseñado por las empresas tabacaleras. Desde entonces, los productores de tabaco los utilizan abundantemente.

De hecho, los agroquímicos se convirtieron en parte del negocio de las transnacionales. Son bien conocidos los vínculos de las corporaciones productoras de alimentos y productos agrícolas con la industria de fertilizantes y plaguicidas y el interés de promoverse mutuamente.²³ En la década de 1970, los tabaqueros de Nayarit se quejaban de que las empresas los obligaban a comprárselos a precios más altos que los vigentes en el mercado. Durante la época de Tabamex, entre 1972 y 1990, la abundancia de este tipo de productos era tal que se desarrolló un amplio mercado clandestino, o bien la práctica de los productores habilitados de utilizar ciertas cantidades en otros cultivos. En la década de 1990, cuando se privatizó Tabamex, la principal empresa habilitadora, Agroindustrias Moderna, filial del entonces poderoso grupo empresarial Pulsar, fue su más entusiasta promotora. Pulsar era también propietario de AGROSEM, una de las principales distribuidoras de productos agroquímicos.²⁴

Los productos más peligrosos son los plaguicidas, término genérico que incluye a los insecticidas, herbicidas, fungicidas, nematocidas, acaricidas, rodenticidas y otros productos químicos, que son venenos diseñados para

²³ Mooney, Patrick: *Semillas de la tierra*. Washington, D. C.: International Coalition for Development Action, 1979.

²⁴ Mackinlay, Horacio: “Concentración de tierras, eficiencia y productividad en la rama del tabaco: Un experimento fallido de los noventa”, de próxima aparición en la revista *Ateridades*, UAM-Iztapalapa-Departamento de Antropología, 2004, p. 45.

matar diferentes tipos de plagas y combatir enfermedades de las plantas²⁵. En un principio, los primeros plaguicidas de la Revolución Verde, como el DDT o los ciclodiénicos, eran de “alta persistencia y baja toxicidad aguda”, lo que significa que eran más dañinos para la salud de los consumidores ya que no se degradaban fácilmente, pero no eran tan agresivos para quienes los manipulaban. Después de varios años de denuncias derivadas de las primeras investigaciones en los países desarrollados sobre sus efectos, fueron sustituidos por plaguicidas “de baja persistencia y alta toxicidad aguda”, es decir, que se degradan más rápidamente, reduciendo (sin eliminarlo) el efecto nocivo sobre los consumidores. Sin embargo, esta segunda generación de plaguicidas representa un “[...] riesgo inmediato para la salud de los aplicadores, los trabajadores agrícolas en general, e inclusive, para los consumidores locales [...]. Por otra parte, estos productos causan un importante daño a corto plazo en el ambiente que, si se repite con frecuencia, puede llegar a ser irreversible”.²⁶

Los plaguicidas más utilizados en el cultivo del tabaco, del último tipo, contienen principalmente compuestos químicos *organofosforados* y *carbámicos* que pueden ingresar en el organismo por vía dérmica, respiratoria, digestiva o conjuntival y han sido responsables de numerosas intoxicaciones y de algunos fallecimientos de jornaleros por envenenamiento en los campos agrícolas.²⁷ La manera más habitual de aplicarlos es mediante “bombas” o aspersores montados en la espalda de los operarios para rociar las plantas, pero también se pueden esparcir en polvo directamente con la mano. Una

²⁵ Definición tomada de Moses, Marion *et al.*: *Environmental Equito and Pesticida Exposure*. Princeton: Princeton Scientific Publishing Co., 1993, p. 916 (citada por Díaz Romo y Salinas, *op. cit.*, 1996, p. 10).

²⁶ Albert, Lilia América: “Los plaguicidas en México”, prólogo al libro de Patricia Díaz Romo y Samuel Salinas Álvarez, *op. cit.*, 2002, p. xxviii.

²⁷ “Los síntomas iniciales de envenenamiento por organofosforados son: dolor de cabeza, náusea, mareos e hipersecreción (transpiración, salivación, lagrimeo y rinorrea); pero el estado puede empeorar hacia espasmos musculares, debilidad, temblor, incoordinación y calambres abdominales; una intoxicación aguda por organofosforados puede desembocar en un estado crítico en el que el paro respiratorio puede ocurrir repentinamente [...]. En el caso de la intoxicación por insecticidas carbámicos, el cuadro inicial puede incluir malestar, debilidad muscular, mareo, dolor de cabeza, vómito, dolor abdominal, diarrea, visión borrosa, falta de coordinación, espasmos musculares y lenguaje lento. Los síntomas iniciales de toxicidad por carbámicos son: depresión del sistema nervioso central manifestada por medio de efectos nicotínicos, incluyendo la hipertensión y la depresión cardiorrespiratoria, hipotonía, convulsiones y coma. Los niños son más propensos que los adultos a presentar los síntomas del sistema nervioso central” (Reigart, R. J. y J. R. Roberts: *Reconocimiento y manejo de los envenenamientos por pesticidas*. Washington, D. C.: Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos, 1999, citado por Díaz Romo y Salinas, *op. cit.*, 2002, pp. 1-3).

práctica particularmente peligrosa, para ganar tiempo, consiste en que un compañero vacíe el líquido en los aspersores sin que el operario se quite la mochila, con el riesgo de verter cierta cantidad directamente sobre la espalda. En los campos de tabaco, quienes se ocupan del asperjado son jornaleros locales, hijos varones o familiares de los productores, que no son propiamente jornaleros sino trabajadores del núcleo doméstico y, en ocasiones, los mismos productores titulares de los contratos.

La exposición a productos tóxicos comenzaba en la etapa de los planteros tradicionales —en los que se producían los almácigos o plántulas que eran transplantadas a los campos agrícolas—, donde se empleó durante décadas el particularmente dañino bromuro de metilo, nocivo para la salud de las personas y degradador de la capa de ozono en su evaporación. Este desinfectante de tierras en teoría fue retirado de la producción agrícola a principios de la década del 2000, ya que México es signatario de un convenio internacional por el que se comprometió a eliminarlo. En la rama del tabaco, los planteros fueron sustituidos por el nuevo sistema de “almácigos flotantes” que no emplea materiales tan tóxicos, pero de todas formas utiliza productos químicos que deben usarse con las debidas precauciones.²⁸ Sin embargo, durante muchos años, en ausencia de regulaciones ambientales e información sobre sus riesgos, ciertos planteros de bromuro de metilo se ubicaron en medio de asentamientos humanos campesinos.²⁹

Desde que la industria cigarrera opera en México en gran escala a partir de los años cuarenta del siglo recién pasado, la aplicación de los *líquidos* se realiza habitualmente sin el equipo de protección adecuado. Este, por lo demás, se ha caracterizado por ser incómodo, impráctico y costoso. La industria se preocupó más por transferir tecnología encaminada a mejorar la producción y elevar la productividad, que por aquella relacionada con la

²⁸ En este sistema, las plántulas de tabaco crecen en charolas o bandejas de poliestireno que flotan en el agua de una pequeña alberca (piscina), con poco contacto con la tierra y protegidas de la intemperie por lonas de plástico, por lo que se requiere de menos productos para desinfectar la tierra y combatir plagas (Cigarrera La Moderna: *Manual Técnico sobre Float. Sistema de almácigos flotantes*, s/f).

²⁹ Plática sostenida con Patricia Díaz Romo, quien es también productora del video *Huicholes y plaguicidas*, que ha tenido una amplia difusión y obtenido varios premios nacionales e internacionales. Véase también la recopilación de recortes periodísticos sobre los efectos de los plaguicidas en los campos agrícolas del país coordinada por esta autora y activista social (Plaguicidas en México: *Carpeta de prensa 1991-1998*. México: Asociación Mexicana de Arte y Cultura Popular-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-ITESO y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 1999. Plaguicidas en México. *Carpeta de prensa 1991-2000*. México: Asociación Mexicana de Arte y Cultura Popular-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-ITESO y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2002).

protección de la salud de los trabajadores y del medio ambiente. De ahí que los equipos de seguridad —o “trajes” protectores— diseñados para evitar la inhalación y el contacto con la piel casi no fuesen utilizados y que, en lugar de mascarillas especiales para filtrar las partículas químicas, se emplearan simples paliacates (pañuelos) combinados, en el mejor de los casos, con guantes y botas de hule. La capacitación, supuestamente dirigida no solo a quienes los aplican sino también a los ingenieros y supervisores de campo de las empresas tabacaleras encargados de transmitir las recomendaciones, fue igualmente deficiente. Cuestiones tan básicas como dosis y mezclas para plantas y suelos, además de horarios y condiciones climáticas idóneas para utilizarlos, fueron prácticamente desdeñadas. Tan solo ocasionalmente se transmitían a los operarios las recomendaciones más obvias, como no tomar alimentos durante e inmediatamente después de la aplicación, bañarse cuando esta haya terminado, no realizarla en contra de la dirección del viento, usar pañuelos para cubrir la boca y tener cuidado con los ojos.

Durante más de cincuenta años prevaleció la mentalidad de suministrar los agroquímicos casi sin restricciones para garantizar su efectividad, haciendo poco caso de las indicaciones de los fabricantes, que de por sí solían ser insuficientemente detalladas y poco claras. Se adquirió la costumbre de aplicar el producto en exceso, “por si las dudas”, sin que fuese preciso emplear dosis tan altas desde un punto de vista agronómico. El abuso de compuestos químicos que son difícilmente asimilables por el medio ambiente benefició solo a los fabricantes y casas distribuidoras. Además de contaminar innecesariamente, este abuso resulta a la larga perjudicial para el propio cultivo, ya que las cepas microbianas generan resistencias en forma más rápida y, en consecuencia, resulta necesario emplear dosis cada vez más elevadas, hasta que el producto empleado se vuelve inoperante.

La principal responsabilidad sobre el inadecuado uso de los agroquímicos y del atraso en materia regulatoria en este lapso recae en la industria fármaco-química, la industria tabacalera y el Gobierno, por ser estos los agentes que disponían de la información, el conocimiento técnico, el acceso a los medios de comunicación y el poder de legislar y hacer cumplir las leyes, según los casos. Viendo la situación desde el presente, se debería haber promovido desde el principio una cultura de prevención de riesgos y de empleo dosificado y correcto de los productos químicos, además de un marco jurídico adecuado. Pero si consideramos la lógica de comportamiento de las industrias mencionadas y le sumamos la evidencia proveniente de otras ramas agrícolas y de la economía, poco puede haberse esperado de su parte ya que, por regla general, históricamente han mostrado estar ciegamente enfocadas en la obtención de ganancias y muy poco interesadas en asumir una responsabilidad social.

Sin embargo, mucho más se hubiese podido esperar de los gobiernos locales y el federal, que tienen entre sus funciones la promoción de la salud pública y el cuidado del medio ambiente. A pesar de que la información sobre los problemas que podían presentar los agroquímicos empezó a fluir en forma importante en la década de 1970 —lo que determinó que en los países desarrollados se empezaran a tomar ciertas medidas correctivas—, en México se actuó en forma muy pasiva. El Gobierno mexicano no hizo más que continuar la política de promover el empleo indiscriminado de los agroquímicos, cuando debió haber adoptado una actitud por lo menos cautelosa. Esto derivó, como dice Lilia América Albert, en deficiencias graves del marco jurídico, poca difusión de la información entre las autoridades intermedias y la sociedad civil sobre sus riesgos, acciones oficiales insuficientes, de tipo reactivo la mayor parte de las veces, tardías y limitadas, que contribuyeron a la “[...] escasa percepción social sobre la magnitud y gravedad de los problemas asociados con el uso de estos productos”.³⁰

En cuanto a los productores de tabaco, que son jurídicamente los responsables de las relaciones laborales, sin duda carecieron de información suficiente durante muchos años como para poder actuar en forma más consciente. Pero también hay que mencionar el poco interés y la reticencia que por lo general manifestaron una vez que fluyó la información, por lo menos desde mediados de la década de 1980. Contados son los operarios que manipulan directamente los líquidos —trátase de los titulares de los contratos mismos, sus hijos varones o los empleados— que se distinguen por una preocupación ecológica y por tomar en serio las recomendaciones de protección establecidas, como utilizar los equipos protectores y otras medidas para evitar al máximo el contacto con estos productos. Durante muchos años fue habitual que los productores guardasen los envases de agroquímicos abiertos junto con enseres domésticos en las cocinas y habitaciones de sus hogares, o que los mantuvieran en lugares donde podían entrar en contacto con forrajes y animales domésticos. Estos problemas persisten aun cuando, en la actualidad, las intoxicaciones y afecciones a la salud relacionadas con los agroquímicos son habituales y bien conocidas en los pueblos tabacaleros.

De acuerdo con la encuesta de la UAN del año 2002 aplicada entre 446 productores y jornaleros locales, aproximadamente 39% (175) mencionó haber presentado malestares alguna vez después de haber utilizado agroquímicos, con los siguientes síntomas principales: dolor de cabeza, vómito, diarrea, parálisis de las manos y de todo el cuerpo, irritaciones en la piel y ceguera temporal. De estos, 61% acudió a clínicas del Instituto Mexicano

³⁰ Albert, *op. cit.*, 2002, p. xxxii.

del Seguro Social (IMSS) o a médicos particulares; 26% recurrió a remedios caseros como bañarse, tomar hierbas, leche, provocarse vómito, comer sal y limón; 2% dejó que los malestares pasaran, mientras que el restante 10% no respondió.³¹

La política pública en materia de prevención y atención médica de los afectados por los productos químicos fue sumamente deficiente hasta bien entrada la década de 1990. Las instituciones de salud gubernamentales, desde la Secretaría de Salud, las dependencias de salud de los estados, el IMSS y otras, fueron realmente negligentes: invirtieron muy pocos recursos en investigación, en capacitación del personal para conocer los síntomas y atender los problemas de las intoxicaciones, en la compra de antidotos y equipo médico especializado. El alevoso subregistro durante tantos años, las deficiencias metodológicas para cuantificar y dar seguimiento a los problemas, los casi nulos poderes para hacer cumplir las regulaciones, sugieren una complicidad, por lo menos implícita, del Gobierno con la industria fármaco-química y con las grandes empresas hortícolas, frutícolas, avícolas, pesqueras, ganaderas y otras. Estas instituciones del sector salud permanecieron prácticamente pasivas durante décadas frente a un grave problema de salud pública que se estaba desarrollando ante sus ojos y que llevó a la intoxicación, la incapacidad física temporal o permanente y a la defunción a un importante número de jornaleros agrícolas y de otras personas encargadas de aplicarlos.³²

Es cierto que —fuera de las intoxicaciones cuyos efectos son inmediatos y por tanto más fáciles de detectar— varios de los síntomas que presentan los enfermos a causa de agroquímicos pueden confundirse con problemas emanados de la desnutrición y de la pobreza; otros no son necesariamente asociables a primera vista con los plaguicidas, como hemorragias nasales y en las encías, migrañas y mareos, que pueden deberse a distintas causas; y, adicionalmente, algunos tienen efectos residuales a largo plazo todavía insuficientemente conocidos.³³ A su vez, no es fácil mantener un seguimiento

³¹ Esta encuesta no distinguía entre productores y jornaleros locales (véase Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2002, pp. 18-19).

³² Para un sugerente tratamiento de estos temas y una abundante información referida sobre todo a la horticultura y fruticultura en el valle de Zamora, Michoacán, véase Sefoó, J. Luis: *La calidad es nuestra, la intoxicación... ¿de usted!* México: El Colegio de Michoacán, 2005.

³³ De acuerdo con testimonios de doctores de hospitales públicos de Santiago Ixcuintla y de Guadalajara, los organofosforados pueden tener relación con casos de leucemia y otros cánceres en niños y adultos, nacimientos de bebés con malformaciones, linfomas, “problemas hipoplásticos, de alteraciones hematológicas con inmunosupresión” en pacientes que están “expuestos por cortos periodos a grandes cantidades de químicos en el campo, o bien a cantidades mayores con un lapso menor”. “Las estadísticas de morbilidad en Méxi-

de la evolución médica de muchos de los pacientes que cambian constantemente de lugar de residencia. Sin embargo, también existe evidencia del encubrimiento de parte de la industria farmacológica transnacional, principal fabricante, sobre los efectos dañinos de sus productos, agravado por la excesiva lentitud de respuesta de las instituciones de salud del país para estudiar, registrar y atender el fenómeno.

Un reportaje periodístico que presenta datos de la Dirección de Regulación Sanitaria de los Servicios de Salud de Nayarit informa que entre 1992 y 1998 se registraron en ese estado 554 casos de envenenamiento y 40 defunciones por plaguicidas, con una tendencia a un incremento anual importante desde inicios de la década. En 1996 Nayarit ocupó el primer lugar del país de casos de intoxicación por plaguicidas en relación con su población (79,5 casos por cada 100.000 habitantes), con 860 eventos reportados y 8 personas fallecidas, la mayor parte atendidos en las clínicas de los municipios tabaqueros de Santiago Ixcuintla y Compostela y también Tepic, la capital del estado, que recibe pacientes de diversos lugares:

Ante la dimensión del problema, en 1996 las autoridades de salud decidieron instalar un centro de toxicología en el estado. A partir de entonces los registros por envenenamiento con plaguicidas son semanales aunque [...] falta profundizar en las investigaciones y monitorear los casos.³⁴

Si bien en la actualidad se ha desarrollado una mayor percepción del riesgo que implica la manipulación de los agroquímicos —el 98,5% (383) de los productores encuestados por la UAN manifestó conocerlos—, esta se traduce muy poco en la utilización del equipo adecuado: 79,2% declaró no utilizar en sus parcelas ningún equipo especial, mientras que del total de las personas que contestaron en sentido afirmativo —es decir, 20,8%—, dicho equipo consistió tan solo en el empleo de cubrebocas (23,5%), cubrebocas y guantes (35,3%) y trajes completos (41,2%). Respecto del uso de los trajes protectores, se trata de algo nuevo que en la mayoría de los casos apenas se remonta a inicios de la década del 2000.³⁵ La mayoría también declaró que esto se debía a que no se contaba con los recursos económicos para adqui-

co son prácticamente inexistentes. Apenas se han iniciado en el IMSS y no están orientadas a profundidad a la especificación de este tipo de problemas. En muchos casos se dice que el paciente murió de leucemia, pero no se menciona que estuvo en contacto con este tipo de sustancias” (tomado de Díaz Romo, Patricia: “La agonía del pueblo huichol”, en *Macrópolis*, año II, n.º 82, 11 de octubre de 1993, pp. 11-18).

³⁴ Pérez, Matilde: “Cultivadores de tabaco, explotados y expuestos a intoxicación en Nayarit”, en *La Jornada*, 13 de abril de 1998, p. 38.

³⁵ Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2003a, pp. 17-21.

rirlos, pero es sabido que aun cuando podrían tener acceso a ellos, muchas veces prefieren no usarlos en un clima tan caluroso. Empero, este fenómeno, en el que se manifiesta un buen grado de pasividad e inconciencia, es común entre otros grupos de la población y a escala mundial.³⁶

Una investigación sobre tabacaleros de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina, apunta en este sentido. Baranger y Castiglioni señalan que, entre los productores que entrevistaron en la provincia de Misiones, únicamente los que se enfermaron a tal grado de tener que interrumpir el trabajo para tratarse médicamente empezaron a tomar precauciones o a contratar peones para realizar los trabajos peligrosos.³⁷ Pero entre quienes dijeron no haber sido afectados —al menos no en forma grave—, aunque aparentemente empezaron a tomar más en serio ciertas recomendaciones para reducir la exposición a los agroquímicos —como aplicarlos cuando hay una menor exposición solar y ausencia de vientos—, casi ninguno de ellos utilizó la mascarilla y el traje especial: “De todos modos es preciso destacar que en casi todos los casos, los colonos han señalado la incomodidad del traje y la máscara [...] en una provincia donde impera un clima sub-tropical húmedo”.³⁸

Entre las explicaciones de esta negativa se pueden recordar las ya señaladas en el sentido de que los riesgos no siempre son perceptibles en forma inmediata y que ciertos padecimientos provocados por los agroquímicos son difícilmente atribuibles a sus efectos, además de otros factores más subjetivos como la tendencia a pensar que los accidentes solo les suceden a los otros, tal como se desprende de este estudio.³⁹ Estos autores también advierten que existen otros riesgos de carácter agronómico y económico, como la necesidad de obtener una buena producción para ganarse la vida, no perder la habilitación de la compañía y sostener las prestaciones sociales asociadas al cultivo, todos los cuales representan riesgos a los que se subordina el riesgo del “capital físico” (salud), según la expresión de Bourdieu.⁴⁰

José Luis Seefoó, por su parte, enfocado en los jornaleros que trabajan para grandes empresarios hortícolas y frutícolas en el Valle de Zamora, Michoacán, comenta sobre la “inmunidad subjetiva” que desarrollan —el pensar que son

³⁶ Este tipo de actitudes no difiere tanto de la de numerosos integrantes de otros grupos de la población (pintores, fumigadores, obreros industriales, etcétera), que, a pesar de las advertencias, cuando manejan productos químicos u otro tipo de herramientas e insumos que conllevan riesgo para la salud, tampoco toman las precauciones necesarias.

³⁷ No se especifica si se brindó el equipo de seguridad a los peones.

³⁸ Baranger y Castiglioni, *op. cit.*, 2006, p. 33.

³⁹ *Ibid.*, pp. 32-34.

⁴⁰ Citado por Baranger y Castiglioni, *op. cit.*, 2006, p. 27.

relativamente inmunes a los agroquímicos — y “una tendencia a minimizar la gravedad de las intoxicaciones y otros riesgos”,⁴¹ como los que se derivan de su contacto cotidiano con objetos punzo-cortantes y su vulnerabilidad frente a la posibilidad de padecer traumatismos músculo-esqueléticos, exacerbada por las deficientes condiciones de seguridad en el trabajo característica de los campos agrícolas mexicanos. En ambas situaciones, desarrollan mecanismos de defensa en un contexto de contratación flexible y de condiciones de trabajo insalubres, precarias y mal remuneradas.

Los jornaleros migrantes indígenas casi no se ocupan de aplicar agroquímicos, ya que arriban a los campos tabacaleros cuando ha finalizado la fase agrícola, pero de todas formas pueden tener contacto con ellos al permanecer con sus familias en los tabacales día y noche durante prácticamente toda la semana. El hecho de que los cultivos programados por cuatro compañías diferentes estén escalonados determina que en parcelas contiguas bien puedan estar utilizándose agroquímicos cuyos vapores les llegan y afectan. Además, los aplican en otros cultivos en los que trabajan en su estancia en la planicie costera y, cada vez con mayor frecuencia, los emplean en sus cultivos de la sierra, fomentados por los programas oficiales.

También está presente el peligro de los envases abandonados por los productores, con los que pueden entrar en contacto los jornaleros y sus familias, especialmente si los utilizan para fines domésticos, como acarrear y envasar agua. La ausencia de una política e infraestructura tendiente a facilitar una adecuada disposición de estos, consistente en incinerarlos en plantas especializadas, ha determinado la acumulación de gran cantidad de plástico contaminado en los tabacales. Los productores de tabaco y demás cultivos comerciales de la región por lo general se deshacen de los envases en una forma que contamina el ambiente, y proceden a tirarlos a la basura pública, quemarlos o aventarlos al río Santiago para que se los lleve la corriente.

Algo que perjudica a ambos grupos de jornaleros es la fumigación desde el aire, un procedimiento que debe realizarse en forma concertada con los productores, para que estos se encarguen de la evacuación, o por lo menos avisen, a las personas que podrían ser rociadas a ras del suelo. Según declaran las empresas tabacaleras, el empleo de avionetas fue poco frecuente durante la década de 1990 y prácticamente erradicado desde principios del decenio del 2000, pero este estudio lo ha podido detectar en las conversaciones sostenidas con jornaleros en ambas décadas. Por ejemplo, en el año 2006 un grupo de huicholes que entrevistamos comentó que, en una ocasión, cuando las familias estaban comiendo, “les ‘cayó’ la avioneta y les fumigó encima”.

⁴¹ Seefó, *op. cit.*, 2005, p. 281.

Los jornaleros jefes de estas familias estaban contrariados por el hecho de que su “patrón” —es decir, el pequeño productor que los contrató— no les hubiese avisado. En las dos encuestas UAN realizadas en los años 2000 y 2001, sus autores documentan y presentan testimonios de la “brisa tóxica” por vía aérea, cuando supuestamente este tipo de fumigaciones no se realizaban desde hacía tiempo.⁴²

CAMBIOS OCURRIDOS DURANTE LAS DÉCADAS DE 1990 Y 2000

A principios del decenio de 1990, a raíz de la privatización de la paraestatal Tabamex, la industria cigarrera mexicana pasó a ser controlada por los grupos Pulsar y Carso propiedad, respectivamente, de los magnates mexicanos Alfonso Romo Garza y Carlos Slim Helú. Estos grupos empresariales habían adquirido en el transcurso de la década de 1980 las dos grandes cigarreras que existían en el país, consolidando una estructura duopólica que desde la década de 1970 se reparte el mercado nacional de cigarrillos. Con base en activos de Tabamex comprados cuando se privatizó la paraestatal en 1990 —siendo los más importantes las plantas desvenadoras—, y las nuevas inversiones que aportaron, establecieron las empresas habilitadoras Agroindustrias Moderna, filial de Cigarrera La Moderna, propiedad del grupo Pulsar, y Tabacos Desvenados S. A. (Tadesa), filial de Cigarros La Tabacalera Mexicana (Cigatam), del grupo Carso.⁴³

Con su nueva inserción en la producción agroindustrial de la materia prima, los grupos Pulsar y Carso pasaron a controlar la totalidad del proceso productivo, empezando con la producción del tabaco desvenado, hasta la manufactura de cigarrillos y su comercialización, con lo que afianzaron la integración vertical de la agricultura a la industria. También hay que mencionar dos empresas exportadoras que se limitan a producir tabaco desvenado para el mercado externo, con una presencia en México que data de la década de 1970: Tabacos del Pacífico Norte (TPN), filial de la transnacional

⁴² Cito el siguiente extracto de la primera encuesta: “[...] en ocasiones aparece la avioneta esparciendo el producto, sin que los trabajadores sean avisados del suceso y lo único que hacen es salirse de la parcela lo más pronto posible [...] y vuelven al campo 2 horas después. [Con esto] [...] no solo se afecta la parcela donde se realiza la aplicación sino un área a la redonda mucho mayor. Acciones de esta índole provocan que los agroquímicos caigan sobre hombres, mujeres y niños trabajando en los campos agrícolas, sobre los alimentos, sobre los escasos utensilios de cocina y las viviendas improvisadas” (Heredia *et al.*, *op. cit.*, 2002, pp. 27-28).

⁴³ Mackinlay, *op. cit.*, 1998.

K. R. Edwards Leaf Tobacco Co y Alliance One Tabaco México,⁴⁴ filial de Alliance One International. Estas dos otorgan habilitación únicamente para la variedad *burley semi-sombra* y ocupan las mejores superficies aptas para esta variedad —los terrenos de aluvión cerca de los ríos—, donde se planta tabaco curado con el sistema de sartas.

En el transcurso de la década de 1990, durante la era de los grupos Pulsar y Carso, los jornaleros agrícolas no conocieron casi ninguna mejoría de sus condiciones salariales y de contratación en los tabacales. Por el contrario, desde el punto de vista salarial, estas retrocedieron. Los salarios se deterioraron en forma proporcional al salario mínimo, ya que la cuota para este rubro se siguió asignando en función de este último.⁴⁵ Apenas conocieron algún incremento en las épocas de escasez de mano de obra que empezaron a afectar cada vez más a todas las regiones productoras de tabaco del estado de Nayarit. Esto sucedió, en forma más notable, en la región costa-sur, en los municipios de Compostela y Bahía de Banderas, donde los jornaleros tienen la opción de ofertar su fuerza de trabajo en la floreciente industria turística, lo que eleva estacionalmente el precio de la mano de obra. En estas circunstancias, los productores a menudo se vieron obligados a pagar de su propio bolsillo el diferencial respecto de lo presupuestado en la cuota de habilitación.⁴⁶

Entre las contadas acciones que se desarrollaron en la década de 1990 destacan la inclusión en las etiquetas de los agroquímicos de mensajes recomendando que no sean almacenados cerca de los alimentos, ropa o forrajes y

⁴⁴ La primera propietaria de esta empresa habilitadora y exportadora fue la transnacional de origen estadounidense The Austin Company. A mediados de la década de 1990 las transnacionales Dibrell Brothers Inc. y A. C. Monk se fusionaron y compraron las acciones de The Austin Co., con lo que la nueva transnacional cambió de nombre a Dimon Incorporated, cuya filial habilitadora en México pasó a ser Dimon S.A. En el año 2005, como producto de la fusión de Dimon Inc. y Standard Comercial Corporation, surge Alliance One International; la empresa habilitadora y exportadora pasa a ser denominada Alliance One Tabaco México. Cabe mencionar que en la actualidad BAT, TPN y Alliance One trabajan en sociedad con una misma planta desvenadora, mientras que Tadesa tiene la suya propia.

⁴⁵ Según Alejandro Nadal, el salario mínimo perdió 75% de su valor real entre 1982 y el 2006, mientras que los salarios contractuales perdieron 52% (Nadal, Alejandro: “México 2006: Ley y justicia”, en *La Jornada*, 2 de agosto del 2006, p. 33).

⁴⁶ En las temporadas 1992-1993, 1993-1994 y 1994-1995, en la época de estabilidad del tipo de cambio, la cuota establecida para los jornales fue sumamente baja: tan solo 20 pesos. Subió a 25 pesos en la temporada 1995-1996, a 30 pesos en la temporada 1996-1997, a 40 pesos en la temporada 1997-1998, y a 45 pesos en la temporada 1999-2000. La última cifra equivale a 4 dólares del año 1996 para una jornada entera, cuando esto es aproximadamente lo que se pagaba en la década de 1990 por hora de trabajo en el agro en los Estados Unidos (Mackinlay, *op. cit.*, 2001, p. 303).

que estén fuera del alcance de los niños y animales domésticos; que no sean manejados por mujeres embarazadas, en lactancia y menores de 18 años; y, alertando sobre el peligro de reutilizar los envases de los agroquímicos para uso doméstico, para lo cual se incluyeron dibujos llamativos dirigidos a los indígenas que no pueden leer. En los contratos entre las empresas y los productores, se establecieron cláusulas que obligan a estos últimos a disponer adecuadamente de los envases vacíos en los campos agrícolas y a proveer a los operadores de equipos de protección. Empero, estas disposiciones, junto con otras medidas básicas tomadas en respuesta a las cada vez más numerosas denuncias, tuvieron un impacto limitado debido a que no se facilitaron los equipos a bajo costo o en forma gratuita, y al hecho de que no estuvieron acompañadas de una vigorosa campaña de convencimiento. Fueron sobre todo acciones de las empresas tabacaleras encaminadas a trasladar a los productores la responsabilidad legal del uso de este tipo de productos y protegerse de posibles críticas o acciones legales en su contra.

Al recaer la responsabilidad legal de la contratación de los jornaleros agrícolas en los productores, las grandes empresas tabacaleras se aprovechaban de esta situación jurídica para lavarse las manos del problema social, no obstante ser las principales beneficiarias del trabajo de los jornaleros. Sin embargo, los cada vez más fuertes reclamos nacionales e internacionales con motivo de la precariedad de las condiciones de contratación, insalubridad, trabajo infantil y bajos salarios repercutieron, por lo menos en la rama del tabaco, en cierto cambio de actitud. A mediados del año 1997, las dos compañías cigarreras más grandes del mundo, la Philip Morris y la British American Tobacco (BAT), compraron buena parte de la industria cigarrera nacional.⁴⁷ A raíz de la campaña contra el tabaco de los países desarrollados, las transnacionales tabacaleras buscan refugio en países donde la legislación sanitaria es menos exigente. Se cuidan de no repetir los errores que los llevaron a juicios por cantidades multimillonarias y están deseosas de proyectar una imagen lo más respetable posible, aun en este producto, que es por definición riesgoso para la salud. Con su llegada, se inauguran programas ecológicos, de manejo más racional de los agroquímicos y de carácter social.

La BAT compró la totalidad de los activos del grupo Pulsar, mientras que la Philip Morris se convirtió en el socio mayoritario de Cigatam, de la que adquirió la mayoría de las acciones de la industria cigarrera y la comercialización de cigarrillos, que representan la parte más redituable del

⁴⁷ Estas dos compañías conforman duopolios en numerosos países. En 1996 controlaban 16,4% y 15,4% respectivamente del consumo mundial de cigarrillos (datos tomados de Baranger y Castiglioni, *op. cit.*, 2006, p. 20).

negocio. El grupo Carso únicamente sostuvo su posición mayoritaria como accionista de Tadesa, que continuó al frente de la producción primaria y no modificó en lo esencial sus pautas y estrategias productivas. Agroindustrias Moderna, por el contrario, fue radicalmente transformada por la BAT, que se metió de lleno en la reorganización del proceso productivo en el campo. No cabe aquí un análisis detallado de este proceso iniciado en el año 2000.⁴⁸ En lo que concierne al tema del presente artículo, la BAT promueve entre sus productores habilitados la disminución de los volúmenes de agroquímicos empleados en el proceso productivo.

Esta política —además de obedecer a la necesidad de aminorar los riesgos sobre la salud de los fumadores y el medio ambiente— se debe a que los suelos tabaqueros están sumamente cansados por el abuso químico al que han estado sometidos durante tantos años. Debido a que las enfermedades y plagas de las plantas ya no se pueden combatir con los productos que se utilizaban antes, se vuelve cada vez más necesario adoptar nuevos métodos si se quiere preservar el cultivo en determinadas áreas e incluso a un nivel regional más amplio. Con base en estas consideraciones, la BAT ha empezado a entrenar a sus productores en el empleo de una serie de técnicas de manejo sustentable basadas sobre todo en el control biológico de plagas, combinadas con un empleo más moderado y calculado de los agroquímicos.

Como ya se mencionó, el uso intensivo de agroquímicos fue una constante en la agroindustria desde que se inició la producción en gran escala en la década de 1950. En el decenio de 1990 los ingenieros de campo de las cuatro empresas habilitadoras eran todavía fieles creyentes en sus bondades; a tal grado que una de ellas —Agroindustrias Moderna, perteneciente al grupo Pulsar— llegó a invertir fuertes sumas en complejos agroindustriales mecanizados que compactaban un promedio de 60 Ha —los llamados “módulos agroindustriales”— en tierras poco fértiles, con la creencia de que podía compensar esta limitación con estudios de suelos y aplicación de fertilizantes. Los resultados desde el punto de vista de los rendimientos agrícolas dejaron mucho que desear.⁴⁹ La BAT, con un enfoque diferente, induce entre sus productores habilitados una nueva actitud consistente en utilizar lo estrictamente necesario, lo que a veces choca con el reflejo, fuertemente arraigado entre los productores y los jornaleros, de recurrir a tales productos ante la menor alarma.

Los agroquímicos, combinados con el monocultivo y una explotación continua de la tierra que erosiona la capa orgánica, después de ayudar a la elevación de la productividad, han llegado en determinados casos a conver-

⁴⁸ Sobre el particular, véase Mackinlay, *op. cit.*, 2004.

⁴⁹ *Ibid.*

tirse en un obstáculo para ella, al perjudicar la tierra hasta llegar a inutilizarla para ciertos o todos los cultivos que se quiera producir. De ahí que la industria fármaco-química tienda ahora sobre todo a producir plaguicidas con menores niveles de toxicidad y menor cantidad de “componentes activos”. La reducción del volumen y la toxicidad de este tipo de productos responde, además, a la desenfrenada lucha a la que están obligadas las empresas por abaratar los costos de producción, exacerbada en el capitalismo de la era de la globalización. Esto disminuye la toxicidad de los cigarrillos, aminora un tanto el daño al medio ambiente y podría, acompañada de otras medidas protectoras, disminuir el riesgo para los operarios de los agroquímicos.

En Nayarit, durante los dos primeros años de la década del 2000, el consumo de insecticidas y funguicidas de esta empresa bajó, según sus propias fuentes, de un promedio de 8 kilogramos de ingrediente activo por hectárea a alrededor de 3,7.⁵⁰ En cuanto a Tadesa, aunque sus directivos han afirmado que están experimentando con el uso de ciertos insumos orgánicos desde mediados de la década de 1990, esto parece haber sido algo más propagandístico que real. Esta empresa y las dos exportadoras empezaron a tomar más en serio las técnicas de manejo sustentable apenas a raíz de una crisis que estalló en el año 2005, cuando la proliferación de plagas y enfermedades de ese año hizo pensar a algunos que el cultivo podía haber dejado de ser viable.⁵¹ Desde entonces se han sumado a las estrategias tendientes a reducir el número de aplicaciones y utilizar agroquímicos menos tóxicos, combinada con técnicas más sustentables de manejo del cultivo.

Habría que investigar más a fondo si las instrucciones de las empresas se han traducido en una disminución real del volumen de agroquímicos aplicados por los productores, quienes gozan de un buen grado de autonomía en sus parcelas, ya que las empresas no pueden vigilarlos constantemente para ver cuánto cumplen con las indicaciones. No es fácil convencer a los productores y jornaleros de que se debe aplicar solo lo suficiente para neutralizar la plaga, dejando cierto margen para que la planta active sus propias defensas, y así permitir la preservación de ciertos insectos y elementos naturales benéficos, lo que, además, por lo menos retrasa la resistencia que las plantas adquieren

⁵⁰ Entrevista con el ingeniero Miguel Ángel Perrusquía, gerente de BAT de la Costa Sur entre 1997 y el 2001 y gerente de la zona Chiapas cuando se realizó la entrevista, Tapachula, Chiapas, 7 de diciembre del 2002.

⁵¹ Entrevista con el señor Marcelino Martínez, gerente general, y el ingeniero Enrique Márquez, de la empresa TPN, el 28 de febrero del 2006, Tepic, Nayarit. Esta crisis obligó a promover el control fitosanitario a escala regional, y así los agricultores debieron enterrar los desechos de la cosecha al finalizar la temporada, lo que fue muy poco llevado a la práctica debido al costo de la rastreada o arada, dependiendo de los casos.

de manera natural a los agroquímicos. Pueden comprender estos conceptos, pero cuando en su perspectiva está el riesgo de perder total o parcialmente la cosecha —y considerando que todavía no se han experimentado cabalmente los beneficios de las nuevas técnicas agrícolas—, por lo general prefieren la solución inmediata y segura. Sin duda tomará cierto tiempo para que las nuevas prácticas productivas de control biológico de plagas y otras de tipo sustentable sustituyan las antiguas de la Revolución Verde.

También hay que comentar el esfuerzo que han realizado las empresas tabacaleras —aunque con mayor empuje sin duda la BAT— en los siguientes ámbitos: la difusión de los equipos protectores para aplicar agroquímicos; diversas medidas para la disposición de los envases vacíos y para mejorar las condiciones de vida de los jornaleros en los tabacales; y el inicio de programas de plantación de árboles con el objeto de abastecer la madera que se emplea en el proceso productivo. En el ámbito social y educativo, ha llamado mucho la atención el programa “Florece”, iniciado en 1999, encaminado a sustraer a los niños indígenas de los campos agrícolas para brindarles servicios médicos, educativos, actividades recreativas, bañarlos y alimentarlos. Los recogen en las parcelas desde las 6 de la mañana y los regresan con sus padres después de las 3 de la tarde. Con la participación de la mayoría de las empresas tabacaleras, diversas instituciones nacionales y estatales, en el año 2002 ya había cuatro centros de atención que prestaban servicio a 771 menores, hijos de jornaleros indígenas migrantes. A partir del año 2004, el número de menores atendidos superó el millar.⁵²

La política de desarrollar un mejor trato hacia los jornaleros agrícolas no es privativa de la rama del tabaco, sino que ha sido impulsada, aunque no con demasiado ahínco, por el Ejecutivo federal. El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, de la Secretaría de Desarrollo Social, vigente desde principios de la década de 1990, busca establecer convenios con los empleadores —particularmente medianos y grandes empresarios hortícolas y frutícolas que absorben la mayor parte del empleo asalariado rural— para construir campamentos con habitaciones dignas, comedores, algunas instalaciones deportivas y brindar servicios de guardería, educativos y de salud, en

⁵² Con algunos cambios desde que se inició, en el año 2006 participaron en este programa las siguientes instituciones: la Universidad Autónoma de Nayarit, el DIF (Desarrollo Integral de la Familia) estatal, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), la Secretaría de Salud del Estado de Nayarit, la Comisión Nacional del Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi), la Secretaría de Educación Pública Estatal, la Asociación Rural de Interés Colectivo Esteban Baca Calderón, la BAT y Alliance One Tabaco México.

coordinación con otras dependencias gubernamentales encargadas de estos servicios.⁵³ La otra medida relevante tomada por el Gobierno Central ha consistido en reformar la Ley del Seguro Social en el año 1997, que amplió la cobertura médica y las prestaciones sociales de los jornaleros agrícolas. Aunque con muchos problemas para lograr su implementación, esta ley, a la cual se le realizaron adiciones en el año 2005, pretende brindar a los jornaleros agrícolas y sus familias todas las prestaciones que corresponden a los trabajadores asalariados que cuentan con contrataciones permanentes, a diferencia de antes, cuando la cobertura se restringía a los seguros de enfermedad, riesgos de trabajo y maternidad.⁵⁴

Respecto de los equipos protectores, la BAT ha introducido trajes ligeros de color blanco, más funcionales que los de color negro, incómodos y calurosos, que se usaban antes, e insiste a sus productores habilitados para que obliguen a quienes aplican los líquidos a portarlos. El equipo les es vendido a un precio casi simbólico, de alrededor de 60 pesos o 6 dólares. Esta empresa también ha empezado a proporcionar a los jornaleros que duermen en el campo tiendas de campaña, letrinas portátiles, una parrilla para cocinar y termos para guardar agua, junto con la introducción en los contratos de una cláusula que obliga a los productores a abastecer a sus trabajadores de agua potable. Desde entonces se ha generalizado la práctica de surtir a los jornaleros indígenas con galones de agua embotellada comerciales que garantizan cierto nivel de calidad.

Todas las empresas han asumido el compromiso de trabajar para mejorar las condiciones de almacenamiento y la adecuada disposición y destrucción de los recipientes de los agroquímicos. Se han distribuido cajas metálicas de alambre para guardar los envases abiertos, y se ha reforzado la presión sobre los productores para limpiar sus parcelas de recipientes vacíos. Sin embargo, el cabal cumplimiento de estas medidas es un asunto complejo toda vez que, como sucede con el uso de equipo especial, implica no solo un cambio de actitud ante costumbres arraigadas de larga data, sino también la inversión de cierto tiempo y esfuerzo.

Lo menos difícil sería que los productores recogieran los envases des-

⁵³ Marañón, Boris: "Horticultura de exportación en México: Empleo y responsabilidad social empresarial". Ponencia presentada en el VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural. Quito, 20-24 de noviembre del 2006. Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social): *Jornaleros agrícolas*. Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2001.

⁵⁴ Esta ley establece que los jornaleros agrícolas deben contar con los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y los derechos a los servicios de guarderías y otras prestaciones sociales. Por falta de espacio, no se ha podido desarrollar aquí con más amplitud el tema del seguro social de los productores de tabaco y los jornaleros. Nuestras investigaciones continúan.

pués de utilizarlos; el principal problema y el motivo que explica la práctica de dejarlos en las parcelas, quemarlos, enterrarlos, tirarlos en el río, en los canales o en el basurero —todo lo cual es contaminante—, es que deben ser sometidos a un “triple lavado” con jabón y cloro antes de que puedan ser depositados en bolsas de plástico que deben ser llevadas a centros de recepción que las empresas se han comprometido a instalar en las zonas de cultivo. Otra vez, la BAT es la empresa que más se ocupa de este asunto. Sus inspectores de campo recogen las bolsas de plástico de sus habilitados, para transportarlas a las plantas recicladoras de Guadalajara.

Para advertir sobre la peligrosidad de los agroquímicos, la industria tabacalera, en una acción conjunta con las instituciones de salud del Estado, inició, desde principios de la década del 2000, una campaña en la radio que transmite en cora, español y huichol, que ha tenido un considerable impacto y que está mostrando efectos positivos que apuntan a un mejor manejo de los agroquímicos y a prevenirlos de utilizar los envases vacíos. Respecto de la plantación de árboles para el consumo de la madera que se utiliza en las galeras de secado y en las ramadas y, cada vez más, como combustible para los hornos del virginia hornos seco —debido al aumento del precio del gas de los últimos años—, las dos grandes habilitadoras han iniciado sendos programas de reforestación con eucaliptos. Tadesa, que es la empresa que más emplea madera debido a las características de sus hornos, tiene el programa más ambicioso.⁵⁵

Por último, hay que mencionar que, como producto de la importante migración hacia los vecinos países del norte, ha habido desde el inicio de la década del 2000 una elevación paulatina de la cuota presupuestada para el jornal, que llegó, en la temporada 2005-2006, a 65 dólares. Sin embargo, la misma escasez de fuerza de trabajo obliga a los productores a pagar por lo menos 100 dólares o más —es decir, unos 10 dólares en total por jornada—, dependiendo de la oferta de fuerza de trabajo. De todos modos, esto sigue representando muy poco dinero para cubrir las necesidades básicas de cualquier familia.

⁵⁵ La mayoría de los productores de virginia hornos seco de Tadesa tiene hornos del tipo tradicional, consistentes en estructuras inamovibles de ladrillo, y algunos hornos modernos del tipo BCB, movibles, fabricados con lámina metálica. La BAT únicamente emplea estos últimos en sus módulos agroindustriales. Aunque ambos tipos fueron construidos durante la década de 1990 con sistemas de alimentación de gas LP, los primeros son más fáciles de adaptar a la combustión con leña. De acuerdo con el ingeniero Ignacio Montes y el licenciado Marco Antonio Quiroga, directivos de Tadesa, la plantación de eucaliptos prevista es de 600 árboles/Ha/año (entrevista realizada el 2 de marzo del 2006, Tepic, Nayarit).

CONCLUSIONES

Algunos analistas como Díaz Romo y Salinas Álvarez piensan que el problema de la contaminación debida a los agroquímicos puede rebasar el estricto ámbito laboral de las personas que trabajan en la rama del tabaco; probablemente se ha convertido en un asunto que afecta a grupos más amplios de la población, o por lo menos a numerosas personas que viven cerca de los campos tabacaleros sin estar involucradas en esta actividad económica.⁵⁶ La acumulación de residuos tóxicos motivada por el empleo irracional de todo tipo de agroquímicos durante décadas en las regiones tabacaleras, donde se cultivan varios otros productos agrícolas con los mismos métodos; la importante contaminación de los canales de riego, ríos, pozos y mantos acuíferos; el plástico contaminado por doquier; la “brisa tóxica” que se genera por el empleo de avionetas o en las mismas parcelas debido al asperjado, sin avisar a los trabajadores o vecinos susceptibles de ser afectados; la ausencia de la costumbre de aplicar una arada o rastreada para enterrar los desechos de las cosechas, son diversos elementos que apoyan este temor. No se cuenta con suficiente evidencia para opinar en forma precisa al respecto, pero en todo caso es una hipótesis que debe ser investigada con seriedad por las autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente, considerando la evidencia acumulada.

En lo laboral, si se tratara de fincar responsabilidades sobre las condiciones de contratación de los jornaleros mestizos e indígenas, locales y migrantes, su exposición a los agroquímicos y sobre la insalubridad de los tabacales, estas deberían ser compartidas por los productores y los grandes grupos transnacionales cigarreros y exportadores de tabaco. Los últimos son los principales beneficiarios del trabajo de los jornaleros y del cultivo de las tierras tabacaleras, pero esto no exime de obligación a los productores —que son sus patrones directos—, aunque sean personas de escasos recursos. En otras épocas, cuando obtenían mayores beneficios económicos, los tabaqueros tampoco ofrecieron mejores condiciones laborales a sus empleados. Son las grandes empresas transnacionales las que tienen mayores posibilidades de contribuir con recursos financieros, mientras que los pequeños productores, a los que poco se les puede pedir materialmente al respecto en la actualidad, deben colaborar de acuerdo con sus posibilidades y ser obligados a cumplir la ley cuando la evaden.

El Estado, a su turno, como parte de su responsabilidad por mejorar las condiciones que padecen los jornaleros agrícolas del país, ha desarrollado una serie de programas sociales y cambios legislativos, entre los que destacan

⁵⁶ Díaz Romo y Salinas Álvarez, *op. cit.*, 2002, p. 60.

el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas y la Ley del Seguro Social de 1997. Sin embargo, estas acciones no han tenido el impacto esperado, y casi nada se ha hecho en relación con el diminuto salario rural, factor de indignación y frustración para quienes lo perciben, cuya elevación es probablemente el factor más importante para incidir en un avance social. Basado en la idea de que de intervenir el Estado se inhibiría la inversión de capitales, el salario mínimo rural, que también sirve como base para los cálculos del seguro social, no ha conocido una tendencia hacia la recuperación en las últimas décadas.

En la producción de tabaco nayarita se han notado avances en el manejo y disposición de los agroquímicos y una mejoría de las todavía deplorables condiciones de vida de la mayor parte de los migrantes indígenas en los tabacales, promovidos sobre todo por la BAT, que se define como una “empresa con responsabilidad social”.⁵⁷ Las medidas tomadas están influyendo en un paulatino cambio de actitud de los pequeños productores, tradicionalmente muy poco conscientes en estos ámbitos. Pero todavía queda un largo trecho por recorrer en este y otros aspectos. Es necesario que todos los jornaleros indígenas migrantes tengan aceptables condiciones de alojamiento, redoblar esfuerzos por incorporar a la mayor parte de los niños y jóvenes a los centros educativos, combatir el trabajo infantil (estos dos aspectos también dependen de los propios padres de los niños) y asegurar el cabal cumplimiento de las medidas planteadas en los acuerdos públicos.

Por otra parte, en lo que se han quedado muy cortas las empresas tabacaleras —incluyendo la BAT— es con respecto a los salarios y a la seguridad social. En relación con lo último, cabe mencionar que durante la década de 1990, después de la privatización de Tabamex, las empresas tabacaleras subsidiaron el seguro social de los jornaleros, pero a raíz de las reformas a la ley del Seguro Social a partir del año 2000, se han negado a suscribir los nuevos convenios, aun en calidad de partes “solidarias” como sucedía antes. Menos todavía quieren, como debería ser, suscribir el seguro social en tanto integrantes de la parte patronal, y dejan esta responsabilidad en exclusivo a la organización gremial de los productores de tabaco de Nayarit, la ARIC.

Otro cambio muy importante radicaría en la deseable incorporación de los jornaleros agrícolas a organizaciones sindicales que realmente defendieran sus intereses, pero esto está lejos de concretarse. Desafortunadamente, no ha habido intento serio alguno de organización sindical reciente en las zonas productoras de tabaco. Esta alternativa es muy difícil de llevar a la práctica, y no solo en Nayarit, debido a la permanente migración, la estacionalidad y

⁵⁷ Véase <www.batmexico.com>.

dispersión del trabajo de la mayoría de los jornaleros y sus condiciones de pobreza, falta de instrucción y ausencia de facilidades para organizarse.⁵⁸ Los jornaleros mestizos locales, probablemente un poco menos marginados que los migrantes indígenas y no indígenas que trabajan en los tabacales, tampoco tienen una tradición sindicalista, ya que, al igual que los anteriores, preservan fuertes lazos con la vida campesina e incluso algunos de ellos son campesinos.

Es necesario que la sociedad civil, los partidos políticos y el propio Gobierno apoyen con más recursos e iniciativas, y en función de sus distintas atribuciones, los cambios institucionales que están en curso y otros nuevos sumamente necesarios, para asegurar condiciones salariales y de trabajo justas y dignas para los jornaleros agrícolas mexicanos. De ello dependerá que los cambios no sean superficiales, sino más bien detonadores de una serie de transformaciones legales, institucionales y sociales de carácter más profundo.

⁵⁸ Lara, Sara: “Mercado de trabajo rural y organización laboral en el campo mexicano”, en H. C. de Grammont, coordinador: *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México: IIS-UNAM y Plaza y Valdés, 1996.

Reseña

ANTHONY BEBBINGTON, EDITOR:
*MINERÍA, MOVIMIENTOS SOCIALES
Y RESPUESTAS CAMPESINAS:
UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE
TRANSFORMACIONES TERRITORIALES.*
LIMA: INSTITUTO DE ESTUDIOS
PERUANOS/CEPES, 2007.¹

El libro editado por Anthony Bebbington aborda un problema muy actual en tres sentidos. En un sentido *periodístico*, de noticia llamativa, de coyuntura, que hace ruido. En ciertos periodos la cobertura en los diarios peruanos acerca de los con-

flictos de las empresas mineras con la población local ha sido intensa. Qué informaban y cómo informaban los diarios y otros medios de comunicación, es todo un tema de investigación sobre las relaciones entre estos y el poder, de las ideologías implícitas en las maneras de seleccionar y presentar las noticias, de su influencia en modelar la opinión pública sobre lo que es o no favorable para el país, y de designar qué sectores sociales, organizaciones o personajes están de un lado o de otro.

1. El libro contiene los siguientes artículos: A. Bebbington, "Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras"; J. Bury, "Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca"; E. Holt-Giménez, "La reestructuración territorial y las bases de la reforma agraria: Comunidades indígenas, minería aurífera y el Banco Mundial"; G. Damonte, "Minería y política: La recreación de luchas campesinas en dos comunidades indígenas"; A. Bebbington, J. Bury, D. Humphreys Bebbington, J. Langan, J. P. Muñoz y M. Scurrah, "Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador"; J. Bury, "Minería, migración y transformaciones en los medios de subsistencia en Cajamarca, Perú"; A. Bebbington y L. Hinojosa V., "Conclusiones: Minería, neoliberalización y reterritorialización en el desarrollo rural".

El tema analizado por el libro es actual también en el sentido de *contemporáneo*: un problema de nuestros tiempos, de multiplicación de las relaciones entre procesos globales y procesos locales (*glocales* es el término frecuentemente utilizado en el texto), de creciente incapacidad del Estado para resolver cierto tipo de problemas, de la también creciente importancia del control de recursos naturales debido a su creciente y sostenida demanda (en el Perú ha habido *booms* mineros anteriores pero, como señalan en las conclusiones Bebbington e Hinojosa, el *boom* actual: “[...] se distingue [...] de los anteriores por haberse dado de forma más planificada y por ser un fenómeno que forma parte de reordenamientos societales de mayor envergadura” (p. 284).

Finalmente, el libro es *actual* también en el sentido más amplio de *época*: enfrentamiento de paradigmas alternativos, de concepciones encontradas de lo que es desarrollo, del territorio, del rol de los sectores sociales, de las relaciones de la sociedad con la naturaleza, del papel del Estado. Como ilustración, en el estudio comparado de los casos de Cotacachi en el Ecuador y Cajamarca (Yanacocha), en el Perú, anotan los autores:

Los conflictos entre las empresas mineras y otros actores sociales son sobre (a) cuáles deben ser las bases productivas de un desarrollo territorial rural; (b) qué tipos de espacios y relación sociedad-medio ambiente deberían

ser producidos en el proceso del DTR; (c) la deseabilidad de sustituir entre diferentes tipos de activos en el proceso de DTR; y (d) quiénes debería controlar el proceso (p. 215).

Conflictos que responden a visiones agropecuarias contrapuestas:

[Los MS] insisten en que la gobernanza del DRT debería ser un proceso incluyente y concertado en donde prima la democracia local. Las empresas y los ministerios, en cambio, argumentan que los derechos privados en el subsuelo y el suelo dan al propietario la libertad de decidir cómo se desarrollan estos espacios. En cierto sentido son conflictos entre el poder relativo de la ciudadanía y de la propiedad en proceso de DTR.

El libro mismo es un producto “glocal”: no porque sus autores sean de diferentes nacionalidades —inglés, estadounidense, peruano, australiano, ecuatoriano, guatemalteco—, lo que no es ninguna novedad, sino porque cada uno de ellos está comprometido en alguno de los diferentes niveles que conforman la red de movimientos sociales.

Es también interesante el enfoque pluridisciplinario: Bebbington y Bury son geógrafos; Damonte y Muñoz, antropólogos; Holt-Giménez, agro-ecólogo; Denise Humphreys Bebbington, historiadora; Lingán, socióloga; y Scurrah, doctor en administración. Esta variedad de disciplinas corresponde a la perspectiva de análisis de ecología política.

Dentro de la unidad temática del libro —la relación entre minería,

desarrollo y democracia—, cada uno de los artículos tiene una gran riqueza conceptual, analítica y descriptiva, y desborda las posibilidades de hacer un comentario que incluya todos los aportes. Solo me detendré en algunos de ellos, con la advertencia de que el libro es de lectura obligada, sin que sea entendido esto último como una mera frase de cortesía.

ECOLOGÍA POLÍTICA

Ahora bien: ¿qué es la ecología política? En la presentación del libro, Bebbington escribe que esta:

[...] puede entenderse como una suerte de paraguas bajo la cual conviven varias tradiciones y líneas de investigación política y ecológica que comparten ciertas preocupaciones ético-políticas e intelectuales (p. 26).

[...] desde su inicio [sus] practicantes se definen por tener cierto compromiso normativo con el tema de sus investigaciones y en el cual el tema de la justicia socioambiental ha estado siempre presente [...] no hay forma de entender la ecología sin entender primero la economía política; es decir, especificando las relaciones de poder y de desigualdad que determinan quiénes tienen acceso a los recursos naturales, quiénes no y quiénes pueden definir el uso de estos recursos (p. 27).

No es este un libro, pues, motivado solo por preocupaciones académicas, que ciertamente las tiene, sino por preocupaciones políticas, consistentes en contribuir al enten-

dimiento de qué es lo que está en juego detrás de los conflictos entre la industria minera y las comunidades rurales. En este sentido, el libro, su propia producción, forma parte de esta red que articula actores locales, nacionales e internacionales.

Aun cuando la opción de la ecología política adoptada por los autores está sin duda más cercana a la orientación de los movimientos sociales y no de la industria minera, uno de los propósitos del libro, entiendo, es contribuir a llenar: “[...] la ausencia de información medianamente analítica e independiente sobre las transformaciones en proceso”, posibilitar “[...] debates racionales y propositivos sobre minería, desarrollo y democracia” y contribuir así al acercamiento de la resolución de conflictos (p. 307).

A lo largo de sus páginas se analizan casos en cuatro países: Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú. ¿Qué es lo que da unidad al libro? El editor subraya que en ellos se mantienen ciertos postulados originados en las ideas subyacentes en la ecología política y que tienen que ver con las relaciones entre tres campos principales: el campo de la resistencia y de la protesta provocadas por la nueva minería, al transformar esta los medios y las estrategias de vida de las poblaciones; el campo de la gobernanza formal; y el campo del desarrollo del capitalismo, en el que el desarrollo no es un proceso preestablecido sino un campo de disputa en el cual las relaciones de poder

determinan lo que finalmente se acepta como “desarrollo” (p. 35).

Este cuestionamiento a la interpretación lineal e inevitable del desarrollo es una de las ideas fuerza de las contribuciones al libro y es, según los autores, quizá el aporte más importante de los movimientos sociales analizados. Estos han politizado el desarrollo o, más precisamente, han mostrado que todo tipo de desarrollo y de desarrollo rural territorial es político: “[...] quizás —afirman— se la pierde de vista cuando se insiste en buscar efectos materiales de los movimientos sociales en la pobreza, la inclusión social o la equidad”. (Creo que se podría decir otro tanto de muchas ONG.)

EL CONCEPTO DE LO “GLOCAL”

El concepto es profusamente utilizado en los estudios contenidos en el libro. Se refiere a los diferentes niveles de la relación entre actores sociales, circuitos económicos y discursos, desde los espacios locales hasta los más globales. El término apenas si tiene un par de décadas de vida, y en las ciencias sociales unos quince años. Aún no se encuentra el término en el Wikipedia en español (aunque sí en inglés; el contenido del concepto era ya utilizado en la década de 1990: Castells lo utiliza). No solo tiene la ventaja de sintetizar en una sola palabra la creciente realidad de las interrelaciones entre

los niveles micro-macro-meso, o local-nacional-global, sino de cuestionar la unidireccionalidad de las influencias. No todo es influencia de lo global a lo local, sino que también este influye en aquel. Esta interinfluencia, obviamente, no elimina las asimetrías de poder, pero obliga a complejizar el análisis de las relaciones entre los niveles. ¿Son estas relaciones necesariamente conflictivas? No. Como afirma Bebbington en el primer capítulo: “El tema no es un conflicto entre la globalización y la localización, ni entre la modernidad y la tradición, sino lo que está en debate es la forma que debería tomar esta glocalización del espacio” (pp. 34-35). Este es el tema presente en cada uno de los capítulos de esta colección” (p. 35).

EL MITO DE LAS TIERRAS BALDÍAS Y LA REDISTRIBUCIÓN REGRESIVA DE TIERRAS

El análisis de la disputa sobre proyectos territoriales/geográficos distintos se aplica sin duda a otros procesos. En el primer capítulo, Bebbington se refiere al mito de las tierras baldías, que supone que la expansión minera ocurre en tierras vacías, lo que obviamente no es así. El mito es usado, afirma, “[...] para justificar la ampliación de varios tipos de frontera” (p. 24) Sin duda, la marcha “hacia el Oriente” impulsada desde el primer Gobierno del presidente Belaunde se sustentaba

sobre este mito, el de una región amazónica con inmensos recursos pero despoblada o, peor aun, poblada por habitantes que no merecían ser tomados en cuenta.

Regresando a la minería, una importante observación de Bebbington es que el proyecto geográfico minero implica una gobernanza de territorios que asegura la ocupación por un solo actor —la empresa—, mientras que el proyecto de los pobladores permite una ocupación por múltiples actores. La observación puede ser extendida para analizar las estrategias de modernización de la agricultura en el Perú. Esta reposa sin duda sobre empresas agrarias medianas pero sobre todo grandes, en un proceso de redistribución regresiva de la tierra que está ocurriendo en esta región, que ha implicado la ocurrencia de cambios legislativos e institucionales en las últimas dos décadas. Además de las empresas agrarias que ocupan grandes áreas de cultivo adquiridas en las licitaciones públicas de nuevas tierras ganadas gracias a megaobras de irrigación, financiadas con dineros públicos, hay un proceso poco estudiado de concentración de tierras en áreas ocupadas por pequeños agricultores. Se está tendiendo así en varios valles de la costa orientados a la exportación, a un desarrollo territorial centrado en pocos actores. Esto tiene incidencia en el tipo de economía y de sociedad que se va construyendo en los valles: en el tipo de asenta-

miento poblacional (recordemos las rancherías de las haciendas), sobre el tipo y la intensidad de diversificación económica en los valles y sobre las oportunidades económicas de la población residente, sobre el poder relativo de los gobiernos locales, sobre la distribución de los ingresos, etcétera. Un valle en el que domina la mediana y pequeña agricultura tiene características políticas, económicas y sociales sin duda diferentes de uno dominado por un puñado de grandes empresas. Las posibilidades, en el primer caso de construcción o consolidación de una sociedad —local— más democrática, con una tejido social denso, con organizaciones políticas democráticas, como los gobiernos municipales, con mayor diversificación económica que permita mayores oportunidades a la población, son mayores que una región o cuenca controlada por grandes empresas, con una gran influencia sobre las instituciones políticas locales, con trabajadores asalariados que no solo carecen de poder de negociación sobre las condiciones laborales —prácticamente no existen los sindicatos en las áreas rurales, lo que contrasta con el ‘capital social’ de las comunidades campesinas—, sino cuyas posibilidades de ejercer sus derechos ciudadanos (reunión, expresión, etcétera) están disminuidos.

En alguna parte del libro se menciona que en el Perú los procesos conflictivos desencadenados

en los territorios en los que se asientan las explotaciones mineras llevan a estas empresas a considerar efectivamente la repercusión que su actividad tiene en el espacio territorial más allá de su acción inmediata: por ejemplo, sus efectos sobre los recursos hídricos, mientras que el Estado, sobre todo por medio del Ministerio de Energía y Minas, sigue actuando con una concepción de la minería como una actividad de enclave. Observación esta preocupante en el sentido de que el Estado no estaría vinculando la relación que existe entre los recursos naturales en una región y su relevancia para el desarrollo de esta. El Estado, pues, aparece con una presencia sumamente débil entre el movimiento social y la empresa minera.

En este sentido es sugerente la opinión de Manuel Castells acerca de la creciente inadecuación de los estados nacionales al proceso de globalización. Los estados nacionales, escribe:

[...] son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema [se refiere a la globalización y urbanización] y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad, a la vez como instituciones

representativas y como organizaciones eficientes (p. 18).²

Por el contrario:

[...] los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos (p. 19).

LAS ESTRATEGIAS DE LAS COMUNIDADES: FORTALECERSE O DEBILITARSE

El libro contiene varios estudios de casos. La virtud de estos estudios es que contribuyen a prevenir generalizaciones fáciles y prejuicios. Entre los aspectos más interesantes está cómo reaccionan y se comportan las comunidades campesinas frente al proyecto de las empresas mineras, al comparar las comunidades de Angoraju Carhuayoc, en la zona de influencia de Antamina, en el Perú, y de Chuquiña, en Bolivia. El autor, Gerardo Damonte, subraya cómo en

2. Borja, Jordi y Manuel Castells: *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1998.

ambos casos, al negociar las compañías mineras —“poderosos agentes económicos y políticos”— con las comunidades, “genera tensiones entre las familias y erosiona la cohesión y la autoridad al interior de la comunidad” (p. 130).

Pero las reacciones de ambas comunidades ante estas tensiones fueron diferentes. La comunidad Angoraju Carhuayoc aprovechó su propia institucionalidad para negociar con la empresa minera, y esto fue posible gracias a la narrativa comunal de las luchas en el pasado *conscientemente recordada* —esto es importante— que “moldea una identidad política colectiva”. De este modo, “[l]a reedificación de la identidad comunal [fue] empleada como herramienta para superar los conflictos internos y las amenazas externas” (p. 145) En contraste, la comunidad de Chiquita encontró su fuerza política “[...] no en su fortaleza interna, que [había] sido minada, sino en su capacidad de articulación política con agentes externos y el Estado” utilizando nuevas disposiciones legales y forjando alianzas políticas con instituciones regionales y nacionales y partidos políticos. En ambos casos el autor subraya la gran capacidad de las comunidades para leer las circunstancias políticas que permitían optar por caminos propios en su negociación con las empresas mineras, y también como las respuestas políticas.

En el estudio comparado que hacen Bebbington y otros autores, de

Yanacocha y Cotacachi, aunque no se refieren a comunidades sino a un conjunto de instituciones en las áreas de influencia de las explotaciones mineras, se observa con claridad que en ambos casos existe un menú de opciones; mientras que un conjunto de circunstancias hicieron que este menú fuese más consensuado por el movimiento social surgido en Cotacachi —como observan los autores, allí la mina todavía no había iniciado las exploraciones, pero la población se alertó por las informaciones que llegaron; además, el Gobierno Local cumplió un papel importante en su apoyo al MS—, en el caso de Yanacocha el menú se mantuvo abierto y así debilitó al MS.

Lo que quiero destacar es que aun con actores política y económicamente poderosos, como son las empresas mineras (apoyadas por lo general por el Estado), hay márgenes de acción que pueden llegar desde la expulsión de la empresa —como en Tambo Grande, o la virtual prohibición de su entrada, como en Cotacachi— hasta distintas modalidades de convivencia.

Sin embargo, lo que ocurrió luego en estos dos casos mencionados —en Cotacachi el Gobierno ecuatoriano vendió o entregó en concesión la mina en el 2004— y Tambo Grande —los pobladores, enterados de la existencia de recursos mineros en la zona, comenzaron a hacer minería artesanal con todos sus problemas— nos impulsa a reevaluar la significación de ambos procesos.

IMPACTOS ECONÓMICOS EN LAS COMUNIDADES

Es probable que algunos hayan leído el capítulo VI, “La reintegración de la sierra”, del libro recientemente publicado de Jaime Althaus, *La revolución capitalista en el Perú*. En dicho capítulo el autor contrasta la antigua minería en el Perú —de enclave, contaminadora de ríos y pastos— con la moderna minería —que practica, subraya, “[...] todos los estándares de cuidado ambiental que la tecnología hace posible” (p. 202). Aunque reconoce que las relaciones entre las grandes operaciones mineras y las comunidades suelen ser ambivalentes, destaca los importantes aportes materiales con que aquellas han beneficiado a estas: creación de empleo, carreteras, parabólicas, plantas de energía eléctrica. También la ejecución de “[...] programas de desarrollo integral, desarrollo sostenible y aumento de la productividad que la rodean, convirtiéndose esos programas en laboratorios de desarrollo rural con esquemas que podrían ser replicados en la Sierra en general” (p. 203).

El estudio de Damonte rechaza, sin embargo, las afirmaciones superficiales de que la mayor abundancia de dinero en las áreas mineras constituya mejoras perdurables. De hecho, puede significar una reducción de la calidad de vida luego de un periodo de espejismo, debido a los cambios en la geografía y en el uso de los recursos introducidos

por la explotación minera. Así, Chuquiña y Angoraju perdieron uno o más de sus ‘zonas de producción’, restringiendo el acceso de las familias campesinas a ciertos recursos y mermando su actividad económica agropecuaria, sobre todo ganadera. Esto afectó, a su vez, las actividades de intercambio (p. 125) y redujo drásticamente las fuentes tradicionales de efectivo (p. 126). Temporalmente aumentó de manera dramática, por pagos y diferentes tipos de compensaciones. Pero el dinero no duró mucho en manos de las familias. (“Por ejemplo, el año 2000 CMA/Antamina pagó a cada familia desalojada una compensación de alrededor de US\$ 30.000 por concepto de reubicación.”) En poco tiempo la mayoría de las familias perdió este dinero (p. 127). Al final de cuentas, “[...] la reducción de la producción comunal y del flujo tradicional de efectivo ha ocasionado un proceso de descapitalización de las economías domésticas (127). La disminución en la producción de bienes de autoconsumo unida a la abundancia temporal de dinero modificó, además, la dependencia respecto del mercado” (p. 128).

El movimiento social motivado por la explotación minera en el Perú —que ha hecho noticia en diferentes momentos en los últimos años—; el peso que tiene el discurso ambientalista o ecologista en este movimiento, por un lado, y el discurso monocorde de los grandes medios de comunicación que casi unánimemente con-

denaban a todos quienes se oponían a ella (la explotación minera); y finalmente la lectura de este libro, inevitablemente me llevan a traer a colación algunos planteamientos del sociólogo alemán Ulrich Beck, o al menos como los recuerdo yo.

El periodo iniciado por la Revolución Industrial es el periodo de la modernidad, según el autor. Pero en su evolución ha logrado poner en peligro a la civilización misma. Mientras que en la sociedad industrial la lógica de la producción de riqueza domina a la lógica de la producción de riesgos, en la sociedad de riesgo se invierte esta relación. ¿Qué riesgos? Riesgos y consecuencias de la modernización que se plasman en amenazas irreversibles a la vida de las plantas, de los animales y de los seres humanos. A diferencia de los riesgos empresariales y profesionales hasta la primera mitad del siglo XX, los riesgos son ahora amenazas globales (p. 16).³ ¿Qué más global que los cambios climáticos, que apenas en los últimos tres años se han incorporado en la agenda política de los gobiernos —aun cuando no del nuestro—. Resulta, pues,

que los movimientos sociales que incluyen planteamientos ecologistas o ambientalistas, como los de los campesinos analizados en el libro, se ubican en corrientes mundiales contra las formas de industrialización, de relación de la sociedad con la naturaleza, que ponen en riesgo a la misma humanidad.

Quiero terminar citando lo que anoto en la contracarátula del libro que estamos reseñando:

[...] a lo largo de sus páginas los lectores serán conducidos a profundizar, entre otros muchos temas, en una de las paradojas más sorprendentes de nuestros países: son los pobladores rurales, percibidos comúnmente como los sectores sociales más atrasados, quienes asumen la defensa del medio ambiente, uno de los valores más importantes de la globalización y condición para la sobrevivencia de la humanidad, mientras que la moderna minería, una de las industrias tecnológicamente más avanzadas, mantiene una relación anacrónica —e insostenible— con la naturaleza, que corresponde a paradigmas propios de la revolución industrial iniciada a fines del siglo dieciocho (*Fernando Eguren*).

3. Beck, Ulrich: *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

Publicaciones recibidas

Nacionales

AGUA Y DERECHO: POLÍTICAS HÍDRICAS, DERECHOS CONSUETUDINARIOS E IDENTIDADES LOCALES. Editado por Rutgerd Boelens, David Getches y Armando Guevara Gil. Lima: IEP/WALIR, 2006. 435 pp.

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL ARANCEL DE ADUANAS DE LOS ESTADOS UNIDOS: SU APLICACIÓN A SUS IMPORTACIONES DE ORIGEN PERUANO, SU MANEJO EN EL TLC, Y SU IMPACTO EN EL ATPDEA, NMF Y SGP. Lima: Conveagro, 2006. 96 pp.

ANUARIO 1997: ESTADÍSTICA AGROINDUSTRIAL. Lima: Ministerio de Agricultura, 1998. 112 pp.

ANUARIO 2005: ESTADÍSTICA AGROINDUSTRIAL. Lima: Ministerio de Agricultura, 2006. 139 pp.

ANUARIO 2005: VOLÚMENES DE COMERCIO Y PRECIOS EN PRINCIPALES CENTROS DE ABASTECIMIENTO MAYORISTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LIMA METROPOLITANA Y OTRAS CIUDADES DEL PAÍS 2005. Lima: Minag, 2007. 336 pp.

ANUARIO ANDINO DE DERECHOS INTELLECTUALES 3. Editado por Baldo Kresalja. Lima: Duany Kresalja Abogados/Palestra, 2007. 507 pp.

ANUARIO ESTADÍSTICO: PERÚ EN NÚMEROS 2006. Richard Webb, Graciela Fernández Baca. Lima: Cuánto, 2006. 1264 pp.

APORTES PARA EL GOBIERNO REGIONAL 2007-2010: REGIÓN AREQUIPA. Lima: CIES/Universidad Católica de Santa María, 2006. 62 pp.

APORTES PARA EL GOBIERNO REGIONAL 2007-2010: REGIÓN CUSCO. Lima: CIES/CBC, 2006. 39 pp.

APORTES PARA EL GOBIERNO REGIONAL 2007-2010: REGIÓN PIURA.

Lima: CIES/CBC, 2006. 82 pp.

BANCA DE DESARROLLO PARA EL AGRO: EXPERIENCIAS EN CURSO EN AMÉRICA LATINA.

Carolina Trivelli, Hildegardi Venero. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2007.

BASES PARA UNA NEGOCIACIÓN JUSTA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA COMUNIDAD ANDINA.

Alan Fairlie Reinoso. Lima: Comunidad Andina/Plades, 2007. 236 pp.

LA CALIDAD DEL AIRE EN LIMA Y SU IMPACTO EN LA SALUD Y LA VIDA DE SUS HABITANTES.

Lima: Defensoría del Pueblo, 2007. 165 pp.

EL CAMBIO CLIMÁTICO.

José Luis Álvarez Campos. Huaraz: CEDEP, 2006. 23 pp.

CIUDADANÍA Y DERECHOS INDÍGENAS.

Carlos Cánepa La Cotera. Lima: Congreso de la República, 2007. 88 pp.

CONCLUSIONES, ACUERDOS Y RESOLUCIONES.

Congreso Nacional de Rondas Campesinas del Perú (1.º: 2006: diciembre 1-3). Lima, 2006. 120 pp.

CONFLICTOS SOCIALES Y RESPUESTAS DEL ESTADO: DEL ORDEN

INTERNO A LA PROTECCIÓN DE DERECHOS.

Coordinado por Félix Reátegui. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007. 54 pp.

DERECHOS COLECTIVOS Y POLÍTICAS HÍDRICAS EN LA REGIÓN ANDINA.

Patricia Urteaga. Editado por Rutgerd Boelens. Lima: IEP/WALIR, 2006. 225 pp.

DESAFIANDO AL DESIERTO: REALIDAD Y PERSPECTIVAS DEL EMPLEO EN ICA.

Editado por Juan Chacaltana. 3.ª ed. Lima: Cedep, 2007. 254 pp.

EL DESAFÍO DE LA FORMALIZACIÓN EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA: ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ.

César Mosquera. Lima: CooperAcción/IDRC-CRDI, 2006. 218 pp.

EL DESAFÍO DE LA TELEFONÍA RURAL: UNA MIRADA DESDE LOS CIUDADANOS.

Lima: Defensoría del Pueblo, 2007. 165 pp.

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERÚ.

Javier Portocarrero Maisch. Lima: CIES/UP/MEF, 2006. 105 pp.

LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA: LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE

DESCENTRALIZACIÓN, EL PAPEL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y EL CEPLAN.

Lima: GPC, 2006. 31 pp.

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA 1996-2001. LA VERSIÓN REAL DE LA REFORMA EN TRES DEPARTAMENTOS ANDINOS.

Tania Vásquez, Patricia Oliart. Lima: IEP, 2007. 195 pp.

DESIGUALDADES EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ.

Pedro Lavado. Lima: CIES/Banco Mundial, 2007. 66 pp.

ECONOMÍA Y DEMOCRACIA EN LA REGIÓN ANDINA.

Rodolfo Albán Guevara, Raúl Mendoza Cánepa. Lima: CAJ, 2006. 99 pp.

EL DERECHO AL AGUA EN ZONAS RURALES: EL CASO DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES.

Lima: Defensoría del Pueblo, 2007. 232 pp.

ESCUELA DE CAMPO PARA AGRICULTORES DE CHIRIMOYA: MANUAL DEL FACILITADOR (A).

Lima: CARE-Perú, 2006. 195 pp.

ESTADÍSTICA AGRÍCOLA COMPLEMENTARIA 2005.

Lima: Ministerio de Agricultura, 2006. 52 pp.

LOS ESTUDIOS DE BASE: FUNDAMENTOS DE UNA GESTIÓN POR RESULTADOS.

Jorge Rodríguez Sosa, Emma Roton-do Dall'Orso, Gloria Vela Mantilla. Lima: PREVAL/FIDA, 2007. 64 pp.

ESTUDIOS Y LINEAMIENTOS DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS: CAJAMARCA, PIURA, LAMBAYEQUE.

Lima: IPROGA, 2007. 115 pp.

LA EXPERIENCIA DE HUCHUY AYNÍ DE HUANCAMELICA: UNA ESTRATEGIA PARA LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍAS DISPONIBLES POR PEQUEÑOS PRODUCTORES PARA MEJORAR LA RENTABILIDAD DE SUS NEGOCIOS.

Lima: Incagro, 2007. 210 pp.

EXPERIENCIAS EXITOSAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ. 1^{ER} CONCURSO NACIONAL 2006.

Lima: Sonimágenes del Perú SCRL, 2007. 185 pp.

EL FUTURO ROBADO: TIERRA, AGUA Y LUCHA CAMPESINA.

Jan Douwe van der Ploeg. Lima: IEP/WALIR, 2006. 499 pp.

GANÁNDOSE LA VIDA CON EL CAFÉ: CAFÉ CONVENCIONAL VS. CAFÉ SOSTENIBLE.

Kristin Sinclair. Lima: Incagro, 2007. 62 pp.

GÉNERO Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES. RESÚMENES DE INVESTIGACIONES, EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS.

Lima: SEPIA, 2007. 150 pp.

GESTIÓN INTEGRAL DE CUENCAS. LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO REGIONAL CUENCAS ANDINAS.

Editado por Alonso Moreno e Isabel Renner. Lima: Centro Internacional de la Papa, 2007.

HACIA UN TERRITORIO MEJOR ORGANIZADO: APORTES PARA LA DISCUSIÓN.

Coordinado por Juan Carlos Pasco y Flor Blancopp. 33 pp.

Lima: USAID, 2007. Tablas y diagramas.

HERRAMIENTAS DE EXTENSIÓN AGRARIA.

Luis Núñez Fernández Prada. Lima: Incagro, 2007. 115 pp.

HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Juan Giles, Fernando Elías, José Rodríguez, Marlene Salas. Lima: Inwent/DED, 2007. 103 pp.

INVESTIGACIÓN, POLÍTICAS Y DESARROLLO EN EL PERÚ.

Lima: Grade, 2007. 667 pp.

JUSTICIA SOCIAL, POLÍTICA SOCIAL.

Héctor Béjar. 3.^a edición Lima: Cedep, 2007. 481 pp.

MANEJO DE HUMEDALES Y ORDENAMIENTO DE PASTOREO. EXPERIENCIA: COMUNIDAD CAMPESINA DE HURAY HUMA, PROVINCIA DE PARIACOCAS, AYACUCHO-PERÚ.

Francisco Suárez, Aurelio Limasca. Lima: Marenass, 2007. 56 pp.

MANEJO INTEGRAL DE PLAGAS: GUÍA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS.

Segundo Dávila. Lima: CARE-Perú, 2006. 72 pp.

MANUAL DE GESTIÓN PARA ORGANIZACIONES COMUNALES.

Claudia Ceraujo, Ana Yzaguirre. Lima: Desco-Programa Selva Central, 2007. 83 pp.

MANUAL DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA CONSERVACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ.

Pedro Solano, Miriam Cerdán, José Luis Capella. Lima: SPDA, 2007. 279 pp.

MECANISMOS DE ARTICULACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES (PPR) A EMPRESAS PRIVADAS (EP). ESTUDIOS DE CASOS.

Lima: Proexpansión, 2007. 56 pp.

MEJORAMIENTO DE LA PRODUCCION DE LECHE Y QUESO EN MELGAR.

Lima: CARE-Perú, 2006. 34 pp.

MEMORIA DE LA II CONFERENCIA ANUAL DE MUNICIPALIDADES RURALES 2006: GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO RURAL. CONCURSO DE BUEN GOBIERNO RURAL.

Lima: Remurpe, 2006. 127 pp.

MINERÍA ARTESANAL Y A GRAN ESCALA EN EL PERÚ: EL CASO DEL ORO.

Víctor Torres. Lima: Cooperación, 2007. 286 pp.

MINERÍA Y DESARROLLO EN EL PERÚ, CON ESPECIAL REFERENCIA AL PROYECTO RÍO BLANCO, PIURA.

Anthony Bebbington *et al.* Lima: IEP/CIPCA/PSG, 2007. 94 pp.

MINERÍA Y ECONOMÍA DE LOS HOGARES EN LA SIERRA PERUANA: IMPACTOS Y ESPACIOS DE CONFLICTO.

Eduardo Zegarra Méndez, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes. Lima: Grade, 2007. 85 pp.

MINERÍA Y SALUD AMBIENTAL EN CAMISEA.

Juan Spelucín, Víctor Hugo Giraldo. Lima: CIES/CBC, 2007. 110 pp.

MINERÍA, MOVIMIENTOS SOCIALES Y RESPUESTAS CAMPESINAS: UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES.

Editado por Anthony Bebbington. Lima: IEP/CEPES, 2007. 349 pp.

NUESTRO FUTURO POR LA BORDA: CÓMO SE SOCABA EL DESARROLLO DE LOS TRATADOS DE COMERCIO E INVERSIONES ENTRE PAÍSES RICOS Y POBRES.

Lima: Oxfam Internacional, 2007. 53 pp.

NUEVA RURALIDAD Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL.

José Cetraro, Esperanza Castro, Julio Chávez. Lima: Centro IDEAS, 2007. 393 pp.

OBSERVACIONES AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. CAPÍTULO DE INVERSIONES, CAPÍTULO AGROPECUARIO.

Lima: Conveagro, 2006. 114 pp.

PEQUEÑA AGRICULTURA COMERCIAL: DINÁMICA Y RETOS EN EL PERÚ.

Carolina Trivelli, Javier Escobal, Bruno Revesz. Lima: CIES/CIPCA/ GRADE/IEP, 2007. 269 pp.

PERUVIAN COFFEE.

Lima: JNC, 2007. 53 pp.

PIRÁMIDES DE AGUA: CONSTRUCCIÓN E IMPACTO DE IMPERIOS DE RIEGO EN LA COSTA NORTE DE PERÚ.

Jeroen Vos. Lima: IEP/WALIR, 2006. 356 pp.

PROMOVIENDO INNOVACIONES CON LOS ACTORES DE LA CADENA Y REVALORIZAR LA BIODIVERSIDAD DE LA PAPA. EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL ENFOQUE PARTICIPATIVO DE CADENAS PRODUCTIVAS (EPCP) EN EL PERÚ.

Miguel Ordinola, Thomas Bernet, Kurt Manrique, Cristina Fonseca. Lima: CIP, 2007. 55 pp.

RIEGO CAMPESINO Y DISEÑO COMPARTIDO: GESTIÓN LOCAL E INTERVENCIÓN EN SISTEMAS DE RIEGO EN BOLIVIA.

Zulema Gutiérrez. Lima: IEP/WALIR, 2006. 251 pp. (Agua y Sociedad. Sección Walir n.º 5).

¿QUÉ SABEMOS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS?

Pedro Castillo *et al.* Lima: Allpa/ CEPES, 2007. 364 pp.

SALUD MENTAL EN EL PERÚ: DOLOR Y PROPUESTA. LA EXPERIENCIA DE HUANCABELICA.

Tesania Velázquez. Lima: CIES/DEMUS/CARE-Perú, 2007. 128 pp.

SALUD Y ENFERMEDAD EN LOS MÁRGENES: DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO EN COMUNIDADES PERUANAS QUE SUFREN POBREZA Y EXCLUSIÓN.

Marfil Francke, Raquel Reynoso. Lima: CIES/CARE, 2007. 121 pp.

EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN POR IMÁGENES: HERRAMIENTAS PARA EL APRENDIZAJE EN DESARROLLO RURAL.

Carlos Gutiérrez Vásquez, Emma Rotondo Dall'Orso. Lima: PREVAL/FIDA, 2007. 33 pp.

T'IKAPAPA: VINCULANDO CONSUMIDORES URBANOS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES ANDINOS CON LA BIODIVERSIDAD DE LA PAPA.

Miguel Ordinola, Thomas Bernet, Kurt Manrique. Lima: CIP, 2007. 55 pp.

UNA AGENDA AGRARIA PARA EL DESARROLLO DE LA SIERRA PERUANA.

Lima: Coordinadora Rural, 2007. 69 pp.

ÁRBOLES ÚTILES DEL ANDE PERUANO: UNA GUÍA DE IDENTIFICACIÓN, ECOLOGÍA Y PROPAGACIÓN DE LAS ESPECIES NATIVAS DE LA SIERRA Y LOS BOSQUES MONTANOS EN EL PERÚ.

Editado por Carlos Reynel. Lima:

Darwing Initiative Project 332, 2007. 466 pp.

Internacionales

AGRICULTURAL POLICIES IN OECD COUNTRIES: MONITORING AND EVALUATION 2007.

París: OCDE, 2007. 284 pp.

AGROECOLOGICAL APPROACHES TO AGRICULTURAL DEVELOPMENT.

Jules Pretty. s.l.: RIMISP, 2006. 35 pp.

APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA "CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS".

Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Rodolfo Stavenhagen. Naciones Unidas, 2007. 22 pp.

CONSULTA DE EXPERTOS EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE REFORMAS AGRARIAS EN AMÉRICA DEL SUR: INFORME FINAL.

Santiago de Chile: FAO, 2006. 178 pp.

¿CUÁL ES LA NUEVA AGENDA PARA AGRICULTURA?: UNA RESPUESTA AL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2008.

Oxford: OXFAM, 2007. 14 pp.

DESARROLLO TERRITORIAL RURAL:

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN BRASIL, CHILE Y MÉXICO.

Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2007. 921 pp.

ECONOMIC SURVEY OF THE EUROPEAN UNION 2007.

París: OCDE, 2007.

ENVIRONMENT AND REGIONAL TRADE AGREEMENTS.

París: OCDE, 2007.

EXPERT MEETING ON RURAL INFORMATION NETWORKS IN ASIA-PACIFIC: INNOVATIVE PRACTICES AND FUTURE DIRECTIONS.

RAP, 2006, 36 pp.

FEMINIZATION OF AGRICULTURE: TRENDS AND DRIVING FORCES.

Susana Lastarria-Cornhiel. s.l.: Rimisp, 2006. 22 pp.

FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DOS AÑOS DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE BONN.

Coordinado por Manlio Coviello. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 2006. 114 pp.

INVESTIGACIÓN Y CAMBIO SOCIAL: DESAFÍOS PARA LAS ONG EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO.

Editado por Anthony Bebbington. Ciudad de Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales, 2007. 381 pp.

LAND, POVERTY AND LIVELIHOODS

IN AN ERA OF GLOBALIZATION: PERSPECTIVES FROM DEVELOPING AND TRANSITION COUNTRIES.

Editado por A. Haroon Akram-Lodhi, Saturnino M. Borrás Jr., Cristóbal Kay. New York: Routledge, 2007. 414 pp.

LEY INRA: LEY 1715 Y LEY 3545 DE LA RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Paz: Fundación Tierra, 2007. 74 pp.

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS: LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL ECUADOR ENTRE EL MERCADO NACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN.

Editado por Frank Brassel y Francisco Hidalgo. Quito: SIPAE, 2007. 153 pp.

MERCADO DE ENERGÍAS RENOVABLES Y MERCADO DEL CARBONO EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DE SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS.

Lorenzo Eguren. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. 62 pp.

NACIÓN Y NACIONALISMO EN AMÉRICA LATINA.

Editado por Jorge Enrique. Bogotá: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2007. 336 pp.

LOS NIETOS DE LA REFORMA AGRARIA.

Miguel Urioste, Rossana Barragán, Gonzalo Colque. La Paz: Fundación Tierra, 2007. 323 pp.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: INFORME DE 2007.

Nueva York: Naciones Unidas, 2007. 21 pp.

OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2007-2016.

París: OCDE, 2007. 190 pp.

POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESUMEN EJECUTIVO.

Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. 34 pp.

REPENSAR LA TEORÍA DEL DESARROLLO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN: HOMENAJE A CELSO FURTADO.

Coordinado por Gregorio Vidal y Arturo Guillén R.. México D.F.: CLACSO, 2007. 554 pp.

REPUBLIC OF PERU. ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY: A KEY TO POVERTY REDUCTION IN PERU: COUNTRY ENVIRONMENTAL ANALYSIS, VOLUME 2: FULL REPORT.

Nueva York: Banco Mundial, 2006. 254 pp.

EL SEGURO AGROPECUARIO EN MÉXICO: EXPERIENCIAS RECIENTES.

Erasto Díaz Tapia. México, D.F.: CEPAL, 2006. 70 pp.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES: NICARAGUA.

Ballara, M.. Santiago de Chile. Oficina de la FAO para América Latina y el Caribe, 2007. 158 pp.

THE FUTURE OF SMALL FARMS: SYNTHESIS PAPER.

Peter Hazell *et al.* s.l.: RIMISP, 2006. 51 pp.

VINCULACIÓN A MERCADOS DINÁMICOS DE TERRITORIOS RURALES POBRES Y MARGINADOS = LINKING POOR AND MARGINALIZED RURAL TERRITORIES TO DYNAMIC MARKETS.

Fondo Mink'a de Chorlaví, 2007. 16 pp.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 2008: AGRICULTURE FOR DEVELOPMENT.

Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007. 365 pp.

WTO RULES FOR AGRICULTURE COMPATIBLE WITH DEVELOPMENT.

Jamie Morrison, Alexander Sarris. Roma: FAO, 2007. 458 pp.

Sitios web: Cambio climático

Rimisp-Grupo Chorlaví. InterCambios

“Una mirada al cambio climático”, año 6, n.º 72, marzo del 2007.

<<http://www.rimisp.org/boletines/bol72/>>.

Muy interesante boletín mensual electrónico, con enlaces a documentos relevantes.

Enlaces a sitios web sobre cambio climático global, calentamiento global y efecto invernadero

<<http://www.cambioclimaticoglobal.com/links.html>>.

Actualizado al 6 de setiembre del 2007.

Panel intergubernamental sobre cambio climático.

<<http://www.ipcc.ch/>>.

Conocido con las siglas IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Este grupo fue creado en 1988 por la OMM y el PNUMA. Su rol es, según ellos mismos, evaluar la información científica sobre el cambio climático, estimar sus impactos ambientales y socioeconómicos y trazar estrategias para dar respuestas apropiadas al fenómeno. Sus “Informes de evaluación” sirvieron como base para el Protocolo de Kyoto y constan de varios volúmenes.

El IPCC se divide en tres grupos de trabajo. El Grupo de Trabajo I se encarga de revisar la última información científica sobre cambio climático; el Grupo de Trabajo II considera los impactos y adaptación al cambio climático, y el Grupo de Trabajo III aborda la economía de las políticas de cambio climático para responder a este problema.

El IPCC ya emitió cuatro informes. El cuarto se completará este año, y está siendo publicado en partes. La primera parte fue publicada en febrero del

2007 y el informe final se publicará el 17 de noviembre de este año. Puede encontrar información en castellano sobre los tres informes previos sobre cambio climático —correspondientes a los años 1990, 1995 y 2001— en la dirección:

<<http://www.ipcc.ch/languageportal/spanishportal.htm#21>>.

Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC)

<<http://unfccc.int/>>.

Hace una década, la mayoría de países suscribieron un tratado internacional —el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC)— para comenzar a considerar qué se puede hacer para reducir el calentamiento global y para enfrentar los aumentos de temperatura que son inevitables. Recientemente, un grupo de naciones aprobaron una adenda al tratado: el protocolo de Kyoto, que contiene medidas de mayor alcance. Su sitio web contiene cuantiosos recursos —para principiantes y expertos— tales como publicaciones introductorias y especializadas, funcionamiento del UNFCCC y textos del Protocolo de Kyoto.

Informe Stern del Reino Unido sobre cambio climático

<http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm>

Informe sobre el impacto del cambio climático y el calentamiento global sobre la economía mundial. Redactado por el economista sir Nicholas Stern por encargo del Gobierno del Reino Unido, fue publicado el 30 de octubre del 2006. Sus principales conclusiones afirman que se necesita una inversión equivalente al 1% del PBI mundial para mitigar los efectos del cambio climático y que de no hacerse tal inversión el mundo se expondría a una recesión que podría alcanzar el 20% del PBI global. El informe también sugiere la imposición de ecoimpuestos para minimizar los desequilibrios socioeconómicos.

Banco Mundial. Cambio climático

En español: <<http://www.bancomundial.org/temas/resenas/clima.htm>>

En inglés: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20432982~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>>

El grupo del Banco Mundial está centrando sus esfuerzos frente al cambio climático en cuatro frentes: a) ayudar a países en desarrollo a hacer un menor uso de carbón; b) promocionar nuevas tecnologías; c) prevenir la tala de árboles; y, c) adaptarse a los riesgos climáticos.

Banco Mundial. Unidad de Financiamiento de Carbono (CFU)

[<http://carbonfinance.org/>](http://carbonfinance.org/)

La Unidad de Financiamiento de Carbono del Banco Mundial utiliza los fondos proporcionados por gobiernos y empresas de países de la OCDE para comprar proyectos que permitan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en países en desarrollo. Las reducciones de emisiones son compradas por medio de alguno de los fondos que administra la CFU, en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

Organización Meteorológica Mundial

[<http://www.wmo.int/pages/index_es.html>](http://www.wmo.int/pages/index_es.html)

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Es su portavoz autorizado acerca del estado y el comportamiento de la atmósfera terrestre, su interacción con los océanos, el clima que produce y la distribución resultante de los recursos hídricos. A través de la red de servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales de sus miembros, la OMM desempeña un papel importante en la observación y supervisión del clima, facilitando la comprensión de sus procesos.

OCDE. Cambio Climático

[<http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34361_1_1_1_1_1,00.html>](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34361_1_1_1_1_1,00.html)

La OCDE asiste a los países miembros para poner en práctica políticas eficaces y eficientes para enfrentar el cambio climático, desarrollando investigación y análisis de políticas relevantes. La mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, las políticas de adaptación, el análisis de los vínculos entre sostenibilidad y cambio climático, y los incentivos posibles para alcanzar objetivos a largo plazo, son elementos esenciales del programa.

Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: Combatir el cambio climático: La solidaridad humana en un mundo dividido

[<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1171>](http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1171)

Según plantea el *Informe sobre desarrollo humano 2007/2008*, el cambio climático nos presenta retos a muchos niveles. En un mundo dividido, pero con una interdependencia ecológica, desafía a todas las personas a reflexionar sobre cómo gestionamos el medio ambiente de la única cosa que todos compartimos: el planeta Tierra. Nos enfrenta para que reflexionemos sobre la justicia social y los derechos humanos en todos los países y para todas las generaciones. Insta a los dirigentes políticos y a las personas en las naciones ricas a reconocer su responsabilidad histórica por el problema

y a iniciar reducciones drásticas e inmediatas en las emisiones de gases de efecto invernadero. Sobre todo, invita a la comunidad humana toda a emprender una acción pronta y firme sustentada en los valores compartidos y una visión común.

Comunidad Andina. Agenda Ambiental Andina. Cambio climático

<http://www.comunidadandina.org/desarrollo/cambio_climatico.htm>

La formulación y estructuración de la Estrategia Andina sobre Cambio Climático (EACC) y su correspondiente Plan de Acción están contempladas en la Agenda Ambiental Andina 2006-2010, para que sirvan de fundamento para la coordinación subregional en los temas prioritarios de los países y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto.

FAO. Cambio climático

<http://www.fao.org/clim/issues_en.htm>

El papel de FAO es asistir a miembros — particularmente a países en vías de desarrollo — que son vulnerables al cambio climático, con el fin de fortalecer sus capacidades para enfrentar los impactos negativos de la variabilidad del clima y de cambiar en agricultura. Para hacer el mejor uso de sinergias, FAO colabora en materias técnicas con la secretaría y los cuerpos subsidiarios del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC), agencias tales como la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa del Ambiente de Naciones Unidas (UNEP), las secretarías y los cuerpos subsidiarios de la Convención sobre la Biodiversidad (CBD) y la Convención para Combatir la Desertificación (CCD), así como organizaciones regionales. Puede encontrar un informe sobre el trabajo de FAO en el área de cambio climático en el documento “FAO and Climate 2007” (en inglés).

Agencia Europea de Medio Ambiente

<<http://local.es.eea.europa.eu/>>

La AEMA tiene por objeto proporcionar información oportuna, específica, relevante y fidedigna sobre el medio ambiente. Está al servicio de los responsables de la formulación y aplicación de las políticas medioambientales nacionales y europeas, así como del ciudadano en general. Reúne los mejores datos disponibles sobre medio ambiente de cada uno de los países de la Unión Europea, y tras compilarlos y validarlos a través de su red institucional (EIONET), la información se pone a disposición de los usuarios en distintos formatos.

European Climate Change Programme

<<http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>>

El Consejo de Ministros del Ambiente de la Unión Europea pidió a la Comisión Europea que proponga una lista de las acciones prioritarias y medidas de política para enfrentar el cambio climático. La Comisión respondió en junio del 2000 lanzando el Programa Europeo de Cambio Climático (ECCP). La meta del ECCP es identificar y desarrollar todos los elementos necesarios de una estrategia europea para poner el Protocolo de Kyoto en ejecución. El desarrollo del primer ECCP implicó a todos los grupos de interés, incluyendo a representantes de los diversos departamentos de la Comisión Europea, de los estados miembros, de la industria y de los grupos ambientales. El segundo Programa Europeo de Cambio Climático (ECCP II) fue lanzado en octubre del 2005.

España. Ministerio de Medio Ambiente, Cambio Climático

<http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/>

España, por su situación geográfica y sus características socioeconómicas, es un país muy vulnerable al cambio climático. Los graves problemas ambientales que se ven reforzados por efecto del cambio climático son la disminución de los recursos hídricos y la regresión de la costa, las pérdidas de la biodiversidad biológica y ecosistemas naturales y los aumentos en los procesos de erosión del suelo. La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCEL) forma parte de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS). La EECCEL aborda diferentes medidas que contribuyen al desarrollo sostenible en el ámbito del cambio climático y la energía limpia.

Greenpeace. Campaña Detengan el Cambio Climático

<<http://www.greenpeace.org/international/campaigns/climate-change>>

Campaña mundial para pasar de utilizar energías basadas en combustibles fósiles al uso de energías renovables. Las expediciones de Greenpeace documentan los impactos del cambio climático en la gente y los ecosistemas. Sus negociadores, científicos y expertos asisten a conferencias sobre clima en todo el mundo e influyen en los tomadores de decisiones, mientras los voluntarios y cyberactivistas ejercen presión en los legisladores y las corporaciones.

Climate Action Network

<<http://www.climateactionnetwork.org/>>

La red de la acción del clima es una red mundial de más de 365 organizaciones no gubernamentales que trabajan para promover la acción gubernamental e individual frente al cambio climático. Los miembros de la red trabajan

para alcanzar esta meta coordinando el intercambio de información y de estrategias de ONG en el ámbito internacional, regional y nacional. La red tiene siete oficinas regionales que coordinan estos esfuerzos en el África, Europa Central y Oriental, Europa Occidental, América Latina, Norteamérica, Asia del Sur y Asia Suroriental.

Unión de Científicos Comprometidos

<<http://www.ucsusa.org/>>

Combina la investigación científica independiente y la acción ciudadana para desarrollar soluciones innovadoras y prácticas para asegurar cambios responsables en la política del gobierno, las prácticas corporativas y las opciones del consumidor. Esta entidad comenzó como una iniciativa de colaboración entre estudiantes y profesores en el Instituto de Tecnología de Massachusetts en 1969 y ahora es una alianza de más de 200.000 ciudadanos y científicos.

Naciones Unidas, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992

<<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>>

Naciones Unidas, Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1998

<<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>>

PNUMA. Cambio climático y biodiversidad. Documento técnico V del IPCC, 2002

<http://www.ipcc.ch/pub/tpbiodiv_s.pdf>

World Bank. Republic of Peru. *Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Peru*. Country Environmental Analysis. Volume 2: Full Report

Mayo del 2006.

<http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/PERU_CEA_Full_Report_eng.pdf>

El objetivo de este informe del Banco Mundial es presentar un marco analítico que apoye los esfuerzos del Gobierno del Perú por lograr la integración de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas oficiales y revertir las pérdidas de recursos naturales.

Perú. Ley General del Ambiente (28611), 2005

<<http://www.conam.gob.pe/LGA.pdf>>

CONAM. Política de estado sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental

<<http://www.conam.gob.pe/modulos/home/PolicitaDeEstado.asp>>

Naciones Unidas. *Evaluación de la vulnerabilidad e impactos del cambio climático y del potencial de adaptación en América Latina*. OMM, PNUMA, Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), 2007.

<http://www.gtz-rural.org.pe/publicaciones/Informe_IPCC.pdf>

El objetivo de esta publicación es contribuir a la difusión de las conclusiones para la Región de América Latina del Grupo de Trabajo II del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Fue desarrollado a partir del capítulo 13, América Latina, de la contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC.

PNUMA. Informe Nacional, Perú, 2007, del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano (SINANPE). INRENA, Comité Peruano de la Unión Mundial para la Naturaleza, Grupo Nacional Peruano de la Comisión Mundial de Áreas Naturales Protegidas de la UICN, GTZ-Perú. Lima, 2003.

<http://www.gtz-rural.org.pe/publicaciones/Informe_Nacional.pdf>

PNUD: El cambio climático en América Latina y el Caribe: Estado actual y oportunidades, 2003

<<http://www.pnuma.org/foroalc/esp/reuniones/pan10nfe-CambioClimatico.pdf>>

Es un paquete de información sobre “El cambio climático en América Latina y el Caribe: Estado actual y oportunidades”, preparado por el Comité Técnico Interagencial (CTI) a la XIV Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Panamá, 20 al 25 de noviembre del 2003). La coordinación estuvo a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con insumos del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

PNUMA/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio climático en América Latina y el Caribe, 2006

<<http://www.pnuma.org/CambioClimatico/CAMBIO%20CLIMATICO-web.pdf>>

Documento basado en información de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Panel Intergubernamental sobre

el Cambio Climático, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otros organismos y agencias del sistema de Naciones Unidas, tanto internacionales como regionales. Luego de una visión general del cambio climático, el documento aborda temas como las emisiones de gases de efecto invernadero; los impactos y la vulnerabilidad al cambio climático en los países de la región; tendencias y retos a futuro. Presenta finalmente una propuesta de cooperación regional en cambio climático.

CEPAL / PNUD: Energía, desarrollo industrial, contaminación del aire/atmósfera y cambio climático en la región de América Latina y el Caribe: Nuevas políticas, lecciones, mejores prácticas y oportunidades de cooperación horizontal. Documento CEPAL para la CDS 15 Sesión Regional. Santiago de Chile, 2006.

<http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd15/documents/eclac_S.pdf>

Documento preparado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Naciones Unidas, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con base en las contribuciones y comentarios de los países de América Latina y el Caribe y los aportes de otras áreas sustantivas de la CEPAL.

Ministerio de Planificación del Desarrollo: El cambio climático en Bolivia. Análisis, síntesis de impactos y adaptación. Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente. Programa Nacional de Cambios Climáticos, La Paz, 2007

<<http://www.pncc.gov.bo/esp/pdf/publicaciones/20-IVAR-vulnerabilidad2.pdf>>

Bolivia tiene una reducida capacidad de respuesta ante los impactos de cambio climático, y muestra una elevada vulnerabilidad en las zonas donde estos han impactado. De acuerdo con una estimación del BID, durante el periodo 1970-1999 las pérdidas por desastres naturales alcanzaron en Bolivia el 21% del PBI. El documento reúne estudios que estiman los posibles escenarios de cambio en las características climáticas para determinar, con algún grado de certidumbre, cuáles serían las condiciones futuras de recursos o sectores críticos fuertemente dependientes del clima. Se analiza la vulnerabilidad de algunos sectores y recursos del país, con la finalidad de prever algunas situaciones de vulnerabilidad e intervenir en un futuro inmediato.

Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA): Cambio climático en Chile

<http://sinca.conama.cl/uploads/documentos/presentacion_cambio_climatico.pdf>

Presentación en Power Point sobre la manera en que el Gobierno de Chile enfrenta el tema del cambio climático y cómo se organiza institucionalmente para ello.

Comité Nacional del Clima: Ecuador y el cambio climático

<<http://www.cordelim.net/cordelim.php?c=417>>

El CNC se conformó en 1999, con el objetivo central de establecer una plataforma política y operativa, requerida para el desarrollo, la concertación y la aplicación de estrategias y medidas, que permitan:

- a) enfrentar los elementos transversales —sectores, regiones, tiempo— de la mitigación y adaptación al cambio climático en el Ecuador;
- b) integrando consistentemente las dimensiones económicas, sociales y ambientales de las prioridades y objetivos de un desarrollo sostenible nacional. De acuerdo con su decreto de creación, el CNC pasa a ser el brazo asesor del conformado CNDS en materia de cambio climático.

INAMHI: Estudio sobre cambio climático en Ecuador. Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología del Ecuador.

<<http://www.inamhi.gov.ec/meteorologia/ecambio.htm>>

Interesante función que está cumpliendo el Instituto, equivalente a nuestro SENAMHI. En esta investigación la institución ecuatoriana precisa los parámetros que analizará: la precipitación, temperatura media, temperatura máxima absoluta y temperatura mínima absoluta. Las series climatológicas anuales son filtradas mediante el procedimiento de suavización y las medias móviles, método adecuado también para estimar tendencias en series temporales.

Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible

<http://www.cecodes.org.co/cambio_climatico/ocmcc.htm>

El CECODES ve en el cambio climático una serie de oportunidades, y se enlaza a la Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio Climático, institución oficial que desarrolla líneas de acción que promuevan la ejecución de actividades de mitigación mediante proyectos de reducción y captura de gases de efecto invernadero de alta calidad que consolide al país en el mercado mundial del carbono.

Autores

EDUARDO BEDOYA GARLAND

Ph.D. en Antropología, profesor en las universidades UPC y Pacífico de Lima y en el Programa de Medio Ambiente de FLACSO, Ecuador. Es consultor de la OIT sobre temas de trabajo forzoso en el Perú, Bolivia y el Paraguay. Ha publicado el libro *Causas de la deforestación en la Amazonía peruana: Un problema estructural*, y una serie de artículos en revistas y libros de los Estados Unidos, España y el Perú.
ebedoya732@yahoo.com

ÁLVARO BEDOYA SILVA-SANTISTEBAN

BA de la Universidad de Harvard en Ciencias Sociales y recientemente egresado de la Facultad de Leyes de la Universidad de Yale. Actualmente trabaja como abogado en Washington, D. C. Ha publicado diversos artículos sobre derechos laborales y civiles en los Estados Unidos y el Perú.
alvaro.m.bedoya@gmail.com

PATRICK BELSER

Ph.D en Economía obtenido en el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, del Reino Unido. Ha realizado su investigación doctoral en la Universidad de Columbia, en Nueva York. Asimismo, ha trabajado para el Banco Mundial en Vietnam y también en el Ministerio de Asuntos Económicos de Suiza, en Berna. Ha publicado el primer ensayo de la OIT dedicado a estimar las estadísticas poblacionales de trabajadores forzados a escala mundial y las ganancias obtenidas por los que se benefician del trabajo esclavista también a escala global. Actualmente es el coordinador de las actividades de lucha contra el trabajo forzoso en América Latina, en la OIT-Ginebra.
bels@ilo.org

ANTHONY BEBBINGTON

Profesor de Naturaleza, Sociedad y Desarrollo. Instituto para la Política y Gestión del Desarrollo. Facultad de Medioambiente y Desarrollo. Universidad de Manchester. Harold Hankins Building. Precinct Centre. Booth Street West. Manchester. M13 9QH, UK.

tony.bebbington@manchester.ac.uk

CARLOS ALBERTO LLERENA PINTO

Bachiller en Ciencias Forestales por la UNALM (1974), ingeniero forestal (1979), M. Sc. en Ciencias Forestales por la Universidad de Alberta (1987). Profesor principal en el Departamento de Manejo Forestal de la Facultad de Ciencias Forestales de la UNALM desde 1993. Profesor de los cursos de Ordenación de Cuencas e Hidrología Forestal. Asociado individual y fundador del IPROGA.

callerenapinto@yahoo.es

ROSA MARÍA HERMOZA ESPEZÚA

Bachiller en Ciencias Forestales por la UNALM (1998), ingeniera forestal (2001), especialista en Gestión Agrícola Empresarial. Profesora auxiliar en el Departamento de Manejo Forestal de la Facultad de Ciencias Forestales de la UNALM, con los cursos de Ordenación de Cuencas, Hidrología Forestal, Producción Agropecuaria, Ecología Forestal y Recursos Naturales del Perú.

roseheresp@hotmail.com

LUIS MIGUEL LLERENA BERMÚDEZ

Bachiller en Ciencias Forestales por la UNALM (2006), ingeniero forestal (2007).

luisllb@yahoo.com

CAROLINA TRIVELLI ÁVILA

Economista, magíster en Economía Agraria por The Pennsylvania State University, EUA, y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos, ex Directora General del Instituto de Estudios Peruanos. Miembro del Consejo Directivo de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Miembro del Consejo Directivo del Consorcio de Desarrollo de la Ecorregión y ex Presidenta del SEPIA (Seminario Permanente de Investigación Agraria).

trivelli@iep.org.pe

HILDEGARDI VENERO FARFÁN

Economista, magíster en Economía con especialización en Política Social por ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, y licenciada en Economía por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Investigadora asociada del Área de Economía del Instituto de Estudios Peruanos en temas relacionados con el financiamiento rural, desarrollo rural y el uso de los recursos.

hvenero@iep.org

HORACIO MACKINLAY

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de York, Inglaterra. Maestría por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y doctorado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha publicado diversos trabajos sobre el campo y el movimiento campesino en México. Actualmente es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

luisllb@yahoo.com

- Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes / *Elena Álvarez* • Ahorro y remesas familiares: El caso de Huancayo / *Javier Alvarado, David Gonzales, Francisco Galarza*
 - Posición de dominio de las empresas desmotadoras e impacto en la formación de precios (El caso del algodón Tangüis en Huaral y Chinchá) / *Sandra Bianco, Miguel Macedo* • El lado más oscuro de las microfinanzas: Evidencias de Cajamarca, Perú / *Katie Wright-Revuelto*
 - INTERNACIONAL: Pobreza y estrategias de desarrollo rural en Bolivia: ¿Está impulsando la ENDAR las capacidades campesinas? / *Cristóbal Kay* • Argentina: La incorporación de la agricultura conservacionista en la región pampeana / *Mariela Blanco* • DOCUMENTO: Las ONG y el desarrollo rural: Un ensayo provisional / *Fernando Eguren* • Publicaciones recibidas
 - Sitios web sobre temas agrarios.
-

- La Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible / *Fernando Hurtado, Adolfo López* • Sobre coca, cocaleros y drogas: Fallos satánicos y debates de fondo / *Hugo Cabieses*
 - Coca legal e ilegal en el Perú / *Fernando Rospigliosi* • El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional / *Francisco Durand* • Consumo de drogas en el Perú / *Ramiro Castro de la Mata* • La Presidencia del Consejo de Ministros y la ordenanza legal del Gobierno Regional del Cusco / *Ricardo Soberón* • Coca: Apuntes críticos sobre investigaciones recientes / *Baldomero Cáceres*
 - INTERNACIONAL: El tratamiento internacional del problema de las drogas / *Hugo Contreras* • Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas / *Ethan Nadelmann* • América Latina y Europa y las políticas sobre drogas / *Pauline Metaal* • La coca como planta maestra: Reforma y nueva ética / *Anthony Richard Henman* • Publicaciones recibidas
 - Sitios web especializados en coca y narcotráfico.
-

- Pluralismo legal y derechos dinámicos de propiedad / *Ruth S. Meinzen-Dick, Rajendara Pradhan* • Limitado financiamiento formal para la pequeña agricultura: ¿Solo un problema de falta de oferta? / *Catherine Guirkingier, Carolina Trivelli* • Redes, organizaciones y movilidad económica en comunidades campesinas (El caso de Huayopampa) / *Alejandro Diez* • Elementos para una clasificación de estrategias familiares campesinas en el Alto Tambopata / *Marco Lozano* • Coca e imagen del indio en la obra de Hipólito Unanue (Estereotipos raciales en las últimas décadas del régimen colonial peruano) / *José A. Lloréns* • Productores andinos de queso artesanal y liberalización del mercado de los lácteos en el Perú / *Claire Aubron* • La eficiencia técnica en la agricultura peruana (El caso del algodón Tangüis en los valles de Huaral, Cañete y Chinchá) / *Carlos de los Ríos* • Integración económica regional y opinión pública en América del Sur / *Jorge Aragón, Julio César Postigo* • Las dificultades de las negociaciones agrícolas en la OMC: De Doha a Hong Kong / *Magda Fritscher, Boris Marañón* • Empresas forestales y comunidades rurales en el centro-sur de Chile: Externalidades sociales de un modelo 'exitoso' / *Chris van Dam*
- Desarrollo rural versus proselitismo electoral (El caso del Programa Pioneros Siglo XXI en la provincia de San Luis, Argentina) / *Marcelo Posada* • Ecología, ritual y parentesco en los Andes: Notas a un debate no perimido / *Pablo F. Sendón* • ESPACIOS PÚBLICOS DE CONCERTACIÓN RURAL EN AMÉRICA LATINA: El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina / *A. Bebbington, G. Delamaza, R. Villar* • Participación, concertación y confrontación en espacios locales (El caso de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del departamento de Puno) / *Aldo Panfichi, Juan Luis Dammert* • Concertación local y clientelismo rural en el "norte chico" de Chile (Los campesinos, el PRODECOP y los CDL) / *John Durston* • Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamate, Ecuador / *Anthony Bebbington* • Reseñas • Publicaciones recibidas
- Sitios web especializados en coca y narcotráfico



Centro Andino de Acción Popular

ECUADOR DEBATE

N.º 71

Quito - Ecuador, agosto del 2007

COYUNTURA

Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista
Conflictividad socio-política marzo-junio 2007

TEMA CENTRAL

Constitución, institucionalidad y Derecho en Ecuador
Derecho y política: Reformas actuales en los países árabes
El reto de tomarnos en serio el estado social de derecho
La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares
Sociedad, Estado y Derecho
¿Reconocimiento constitucional es sinónimo de no discriminación y derechos?

DEBATE AGRARIO

Los desafíos del desarrollo local en las microregiones del Sur de Manabí
y la Cuenca Alta del río Jubones

ANÁLISIS

Aportes de asilados y refugiados a la cultura en México a finales del siglo XX
Transición socialista en la era de la globalización: Notas para reflexionar

RESEÑAS

Trazos del tiempo: la caricatura política en el Ecuador a mediados del siglo XX
La trama de Penélope, procesos políticos e institucionales en el Ecuador
Más allá de la ideología sobre el "comportamiento" de los mexicanos

Suscripciones: Anual 3 números: exterior: US\$ 30,00 - Ecuador: \$ 9,00

Ejemplar suelto: Exterior US\$ 12,00 - Ecuador: \$ 3,00

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre - Teléf. 2 522763

Apartado aéreo 17-15-173-B Quito - Ecuador

Transformaciones en el mundo sindical

211

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2007

COYUNTURA: **Roger Bartra**. ¿Una especie en extinción? La izquierda mexicana tras la derrota. **Fabián Calle**. Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile.

APORTES: **Ernst Hillebrand**. La izquierda después de la «tercera vía».

TEMA CENTRAL: **Achim Wachendorfer**. ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina? **Óscar Ermida Uriarte**. La política laboral de los gobiernos progresistas. **Maria Silvia Portela de Castro**. El sindicalismo frente al Mercosur. **Álvaro Padrón Carrau**. Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: El papel del movimiento sindical. **Julio Godio**. La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas. **Svenja Blanke**. El sindicalismo mexicano: Entre la marginación y la recomposición. **Reiner Radermacher / Waldeli Melleiro**. El sindicalismo bajo el gobierno de Lula. **Kjeld Jakobsen**. ¿Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales? **Didice Godinho Delgado**. Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de los Trabajadores de Brasil.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

212 En nuestro próximo número
Gobernar la ciudad



socialismo y participación 103

Alberto Adrianzén: *La izquierda peruana* / **Baldomero Cáceres**
Santa María: La ley de drogas y sus consecuencias / **Alberto Graña:**
La penúltima caída de la bolsa y la inevitable desaceleración mundial /
Ricardo Sánchez Ángel: *Colombia, claves de la ilegitimidad* / **Rosa María**
Sánchez Velásquez, Rita Lucila Tantaleán Terrones: *Ritmo, sabor*
y legitimación, bailando el ritmo de la re-reelección / **Fernando Klugger**
Castillo: *La ley de libre desafiliación de las AFP: Una norma a la medida de*
las AFP / **Javier Tantaleán Arbulú:** *La gobernabilidad en la historia y la*
condición humana / **Víctor Manuel Rivera:** *Hermenéutica, política y*
racionalidad. En el centenario de Le Pérou Contemporain de Francisco
García-Calderón / **Manuel Castillo Ochoa:** *¿Educación instrumental?*
De la educación para el progreso a la educación práctica / **Alfonso Ibáñez:**
La utopía del socialismo indoamericano de Mariátegui / **Daniel Parodi**
Revoredo: *Imaginario chileno: A propósito de Epopeya* / **Ronald Jesús**
Torres Bringas: *La tecnología hedonística. Esbozo para una crítica de la*
razón estética / **José F. Cornejo:** *El socialismo del siglo XXI en Venezuela* /
Élmer Arce Espinoza: *Estado y políticas sociales: Una propuesta*
descentralista / **Elizabeth Minaya:** *Mejores condiciones de trabajo en las*
MYPES: Una experiencia en promoción del desarrollo económico local /
Emilio de Ípola: *Juan Carlos Portantiero: El doble compromiso* /
Oscar Terán: *Homenaje a Juan Carlos Portantiero*

POEMAS de Roxana Crisólogo

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, CEDEP

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790,

Lima 17, Perú.

E-mail: cendoc@cedepperu.org

www.cedepperu.org

Suscripción anual:

Lima y Perú S/. 80.00 (incl. IGV) /

América US\$ 65.00 / Europa, Asia y África US \$ 70.00

BULLETIN

de l'Institut Français
d'Études Andines

2007

Tome 36

N° 2

COLOMBIE
ÉQUATEUR
PÉROU
BOLIVIE



Sommaire

- **Martín Chávez, Marcelo Stuchli, Mario Urbina**
El registro de *Pelecanornithidae* (Aves: Pelecaniformes) y la avifauna neógena del Pacífico sudeste 175
- **María Montoya Vera**
Arquitectura de la «Tradición Mito» en el valle medio del Santa: sitio «El Silencio» 199
- **Marco Rosas Rintel**
Nuevas perspectivas acerca del colapso Moche en el Bajo Jequetepeque. Resultados preliminares de la segunda campaña de investigación del proyecto arqueológico Cerro Chépén 221
- **Ximena Medinacelli**
Paullu y Manco Inca diarquía inca en tiempos de conquista? 241
- **Nicolas Rey**
La construction du risque urbain en périphérie nord-est de Cuzco (Pérou) 259
- **Elma Montaña**
Identidad regional y construcción del territorio en Mendoza (Argentina): memorias y olvidos estratégicos 277
- **Positions de recherche**
Matthieu Carré
El mes de recolección de la macha (*Mesodesma donacium*) determinado por sus líneas de crecimiento: aplicaciones arqueológicas 299
- **Comptes rendus d'ouvrages** 305
- **Événements** 309

IFEA